NACIONES UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/38/180
6 mayo 1983
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCES

Trigésimo octavo período de sesiones
Temas 81 c) y 114 de la lista preliminar*

# ASISTENCIA ECONOMICA ESPECIAL Y DE SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE: EJECUCION DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCION Y REHABILITACION A MEDIANO Y LARGO PLAZO EN LA REGION SUDANOSAHELIANA

## DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

## Actividades de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana

## Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Actividades de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana" (JIU/REP/83/1).

* A/38/50.

# ACTIVIDADES DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REGION SUDANOSAHELIANA (ONURS)

## Programación, identificación, formulación y supervisión de la ejecución de proyectos. Búsqueda de financiación

Informe preparado por Moustapha Ould Khalifa,
Dependencia Común de Inspección

INDICE


| | | Párrafos | Página |
|---|---|---|---|
| I. | INTRODUCCION | 1 - 16 | 4 |
| | A. Objeto | 1 - 7 | 4 |
| | B. Actividades importantes iniciadas por los Estados interesados - Antecedentes de la creación de la ONURS | 8 - 12 | 6 |
| | C. Métodos | 13 - 16 | 7 |
| II. | CREACION DE LA ONURS POR LAS NACIONES UNIDAS - MANDATOS Y ORGANIZACION | 17 - 46 | 8 |
| | A. Mandato | 17 - 40 | 8 |
| | B. Organización | 41 - 46 | 12 |
| III. | PLANIFICACION, PROGRAMACION, IDENTIFICACION Y FORMULACION DE PROYECTOS | 47 - 69 | 16 |
| | A. Asistencia de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana a la planificación y programación | 54 - 61 | 17 |
| | B. Asistencia de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana para la identificación y formulación de proyectos | 62 - 69 | 19 |
| IV. | LA BUSQUEDA DE FINANCIACION | 70 - 97 | 22 |
| | A. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Actividades en la Región Sudanosaheliana | 76 - 80 | 26 |
| | B. Movilización de los fondos por conducto del Grupo Consultivo sobre el Control de la Desertificación (DESCON) | 81 - 88 | 27 |

INDICE (continuación)


| | | Párrafos | Página |
|---|---|---|---|
| C. | La obtención de financiación bilateral y multilateral | 89 - 95 | 29 |
| D. | Interés de los métodos utilizados por la ONURS para movilizar fondos | 96 - 97 | 30 |
| V. | EJECUCION, SUPERVISION, EVALUACION Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DE LOS PROYECTOS | 98 - 110 | 31 |
| A. | Ejecución de los proyectos y supervisión | 99 - 104 | 31 |
| B. | Evaluación y actividades complementarias | 105 - 110 | 32 |
| VI. | RELACIONES Y COORDINACION | 111 - 126 | 34 |
| A. | Relaciones | 112 - 120 | 34 |
| B. | Coordinación | 121 - 126 | 36 |
| VII. | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 127 - 140 | 38 |
| A. | Mandatos y organización de la ONURS | 128 - 130 | 38 |
| B. | Planificación, programación, identificación y formulación de proyectos | 131 - 132 | 39 |
| C. | Búsqueda de recursos financieros | 133 - 134 | 40 |
| D. | Ejecución, verificación y evaluación de proyectos, y aplicación de medidas complementarias | 135 - 136 | 41 |
| E. | Relaciones y coordinación | 137 - 138 | 41 |
| F. | Interés de los métodos utilizados por la ONURS para la movilización de recursos | 139 - 140 | 42 |


/...

# I. INTRODUCCION

## A. Objeto

1. La Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (ONURS) presta asistencia a los gobiernos de los países de esa región para la planificación, la programación, la financiación y la supervisión de la ejecución de proyectos con arreglo a dos mandatos:

a) En virtud del primer mandato, la ONURS es en el sistema de las Naciones Unidas el mecanismo central encargado de coordinar la asistencia a los países miembros del Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS) para la ejecución de su programa de reconstrucción y rehabilitación a mediano y largo plazo y, en particular, para lograr la autosuficiencia alimentaria y contrarrestar los efectos de la sequía (resolución 3054 (XXVIII), de 17 de octubre de 1973);

b) En virtud del segundo mandato, la ONURS debe actuar como mecanismo de las Naciones Unidas encargado de apoyar, por cuenta del PNUMA y en el marco de una acción conjunta PNUD/PNUMA, a 19 países de la región sudanosaheliana (países miembros del CILSS y otros 11) para la formulación, la financiación y la ejecución de sus planes de acción para combatir la desertificación (resolución 33/88, de 15 de diciembre de 1978).

2. El presente estudio se ha preparado por los siguientes motivos:

a) Por una parte,

i) El gran interés que la Asamblea General y la mayoría de los órganos y organizaciones de las Naciones Unidas tienen en las actividades de reconstrucción y rehabilitación de los países del CILSS, así como en el programa para combatir la desertificación en la región sudanosaheliana;

ii) El carácter urgente de los programas para combatir la sequía y la desertificación en la región sudanosaheliana, donde la mayoría de los países se han clasificado en el grupo de los países menos adelantados;

iii) El carácter concreto e innovador de los métodos de la ONURS en lo que respecta a la identificación de proyectos y sobre todo la movilización de recursos.

b) Por otra parte,

i) Como la ONURS se ha creado en fecha relativamente reciente, las recomendaciones que se formulen ahora permitirán evitar errores iniciales y utilizar de modo óptimo los recursos, con lo cual se aseguraría una mejor asistencia a los países sudanosahelianos;

ii) Como los fenómenos de la sequía y la desertificación son complejos, un enfoque integrado permitiría ajustar las relaciones de la ONURS con los Estados interesados, las organizaciones regionales y los órganos,

/...

programas y organizaciones de las Naciones Unidas, así como con las diversas fuentes de financiación;

iii) Ese enfoque integrado facilitaría la planificación y la coordinación de los programas de reconstrucción y rehabilitación de los países del CILSS, por una parte, y la aplicación del Plan de Acción para combatir la desertificación en la región sudanosaheliana, por la otra, y daría a los consejos de administración del PNUD y del PNUMA, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General la posibilidad de fijar oportunamente nuevas orientaciones a mediano y largo plazo;

iv) Por último y sobre todo, este estudio trata de determinar si la ONURS ha respondido a las necesidades de asistencia tal como esperaban los países de la región sudanosaheliana.

3. La desertificación y la sequía en la región sudanosaheliana han asumido proporciones catastróficas y su gravedad se explica por el carácter global y acumulativo de las consecuencias de esos dos fenómenos, que han comprometido notablemente el desarrollo de los países de la región, en la cual, durante los 50 últimos años, se han perdido 65 millones de hectáreas de suelos productivos.

4. Esos dos fenómenos influyen en casi todos los aspectos de la vida de los países interesados. Ello tiene, en particular, las siguientes consecuencias:

a) En el plano ecológico: la desaparición de los bosques y las tierras de pastoreo, la reducción de la pluviometría, la extinción de determinadas formas de ganadería;

b) En el plano agrícola: la aridez y la esterilidad de los suelos excluyen todas las actividades rurales, incluso los cultivos de subsistencia, lo que provoca un éxodo rural en masa que, a su vez, acentúa las dificultades de gestión de las nuevas aglomeraciones urbanas de los países afectados (vivienda, escolaridad, salud, abastecimiento);

c) En el plano de las comunicaciones: el hecho de que los caminos y las carreteras se cubren de arena hace que algunas regiones sean inaccesibles.

5. Esos pocos hechos bastan para explicar por qué en casi todas las resoluciones relativas a la reconstrucción del Sahel, la Asamblea General:

a) Invita a los Estados Miembros, la mayoría de los organismos y programas de las Naciones Unidas, en particular el PNUD, el PNUMA, la FAO, la ONUDI, la UNESCO, la OIT, la OMS, la UNU y el PMA, así como a las organizaciones no gubernamentales, a que destinen la mayor cantidad posible de recursos a las solicitudes de asistencia de los países sudanosahelianos;

b) Pide al Consejo de Administración del PNUD que conceda una alta prioridad a los programas de desarrollo regionales que se relacionen directa o indirectamente con la sequía en la región sudanosaheliana.

6. El Consejo Económico y Social pidió, en particular, a los órganos, organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que intensificaran su asistencia a los programas para combatir la sequía y la desertificación por medio de actividades conjuntas con la ONURS (resolución 1980/51).

7. De todo ello se desprende que se concede un gran interés a las actividades de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo en la región sudanosaheliana, así como a la aplicación del Plan de Acción para combatir la desertificación. Teniendo en cuenta ese interés y la prioridad que se concede a esas actividades, la Dependencia Común de Inspección incluyó en su programa para 1982 un estudio sobre las actividades de la ONURS con la esperanza de contribuir mediante recomendaciones constructivas a la eficacia de sus programas.

## B. Actividades importantes iniciadas por los Estados interesados - Antecedentes de la creación de la ONURS

8. Los seis Jefes de Estado del Alto Volta, el Chad, Malí, Mauritania, el Níger y el Senegal firmaron el 12 de septiembre de 1973 en Ouagadougou, una convención relativa a la creación del Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS). En esa oportunidad aprobaron, a propuesta de sus ministros, el programa que se resume a continuación (párrafos 9 a 12).

9. A corto plazo: un programa de emergencia y de socorro a la población y de protección del ganado que abarca los campos siguientes: i) necesidades alimentarias y salud humana, ii) alimentación del ganado y salud animal, iii) semillas, iv) obras hidráulicas de emergencia para la población y las tierras de pastoreo, v) medios de transporte y almacenamiento de productos, vi) ayuda financiera para compensar las pérdidas presupuestarias.

10. A mediano y largo plazo: programas nacionales orientados a la solución del problema de la producción alimentaria, el agua, la reconstitución de los recursos ganaderos y la reforestación, en los cuales los esfuerzos se concentran en las esferas siguientes: i) obras hidráulicas para las aldeas, las tierras agrícolas y de pastoreo, ii) ganadería: profilaxis, alimentos para el ganado, reconstitución de los recursos ganaderos, ordenamiento de las pasturas y los terrenos de pastoreo, iii) programas nacionales de reforestación, iv) construcción, mejoramiento y mantenimiento de los caminos secundarios de acceso para evitar el aislamiento.

11. Un programa subregional: definición de las medidas prioritarias que se deben adoptar en las siguientes esferas: i) construcción de grandes represas para el riego, ii) desarrollo de las vías de comunicación interestatales, iii) creación del Fondo Especial del Sahel destinado a financiar operaciones o acciones de solidaridad, socorro de urgencia, operaciones o actividades de desarrollo a mediano y largo plazo, iv) plan subregional de semillas, intensificación y mejoramiento de la producción agrícola, v) programa de reforestación en gran escala para controlar el avance de la desertificación.

12. Un marco de cooperación subregional en las siguientes esferas: i) creación del Instituto del Sahel (investigación aplicada, agronomía, zootecnia, agua y bosques, coordinación de las actividades de investigación de los países de la zona), ii) creación o fortalecimiento de centros de capacitación de personal

superior en la esfera de la agronomía, las aguas y los bosques, la hidrología y la meteorología, iii) lucha contra las epizootias, iv) lucha contra las grandes endemias que afectan a los seres humanos.

C. Métodos

13. Por razones de economía, el Inspector inició contactos preliminares con los responsables de la ONURS en Nueva York, mientras realizaba una misión dedicada a otro estudio. Las diversas conversaciones permitieron preparar un cuestionario que se envió a los Estados interesados, las organizaciones regionales y los órganos y organismos interesados de las Naciones Unidas. En ese cuestionario, cuya formulación se adaptó según el caso para enviarlo a los gobiernos de la región sudanosaheliana y a los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, se solicitaron opiniones y sugerencias en lo que respecta a sus relaciones con la ONURS y las actividades de esta última.

14. Se organizaron visitas sobre el terreno tomando una muestra significativa de países sudanosahelianos. Esas visitas dieron oportunidad para organizar sesiones de trabajo instructivas con los servicios gubernamentales de los nueve países sudanosahelianos interesados y con organizaciones regionales interesadas (CILSS, CEAO 1/, el centro AGRHYMET 2/, Liptako-Gourma 3/ y el Instituto del Sahel 4/, así

---

1/ La Comunidad Económica del Africa Occidental (CEAO) fue creada en 1972 por seis Estados, cinco de los cuales son miembros de la ONURS: Alto Volta, Costa de Marfil, Malí, Mauritania, Níger y Senegal. Tiene por objeto la creación de un mercado común para los Estados miembros al mismo tiempo que ejecuta proyectos regionales de cooperación en todas las esferas del desarrollo.

2/ El Centro regional de formación y aplicación en agrometeorología e hidrología operacional (AGRHYMET) se encuentra en Niamey. Se trata de un proyecto regional de los Estados miembros del CILSS. Tiene por objeto la observación meteorológica, hidrometeorológica y agrometeorológica, así como el suministro de datos estadísticos y la capacitación de técnicos en esas esferas.

3/ La Autoridad para el desarrollo integrado de Liptako-Gourma, fue creada en 1970 por tres Estados: Alto Volta, Malí y Níger, y tiene por objeto el ordenamiento de la región de Liptako-Gourma.

4/ El Instituto del Sahel fue creado en 1973 en cumplimiento de una decisión del CILSS. Tiene su sede en Bamako. Este Instituto se encarga de lo siguiente:

a) Reunión, análisis y difusión de resultados de investigaciones científicas y técnicas;

b) Transferencia y adaptación al Sahel de tecnologías que existen en la región o en otras regiones del mundo que presentan una situación ecológica similar;

c) Coordinación y armonización de las investigaciones científicas y técnicas realizadas por los países de la región;

d) Capacitación de investigadores y técnicos.

como el PNUMA en Nairobi y la CEPA en Addis Abeba). Se prepararon informes detallados sobre esas visitas.

15. Las cuestiones importantes que se plantearon durante las visitas efectuadas a los países y en las respuestas a los cuestionarios se analizarán sucesivamente en relación con los ditintos puntos que se tratarán a continuación.

16. El autor desea expresar aquí su agradecimiento a todas las personas (funcionarios de los servicios gubernamentales, las organizaciones regionales, los organismos de las Naciones Unidas) que le ayudaron, sea directamente durante las conversaciones o con la transmisión de respuestas a los cuestionarios mencionados y con sus comentarios en relación con la primera versión de este informe.

## II. CREACION DE LA ONURS POR LAS NACIONES UNIDAS MANDATOS Y ORGANIZACION

### A. Mandato

17. En 1973, en su vigésimo octavo período de sesiones, la Asamblea General creó, en la Secretaría, una Oficina Especial del Sahel encargada de coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas a mediano y largo plazo para la rehabilitación y el desarrollo de los países saheliano gravemente afectados por la sequía (resolución 3054 (XXVIII)). Se creó un Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Actividades en la Región Sudanosaheliana financiado con contribuciones voluntarias a fin de dotar a la ONURS de los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones. La supervisión de esa Oficina, que en un principio se asignó al Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos y de Asuntos de la Asamblea General, se confió en octubre de 1976 al Administrador del PNUD.

18. En el momento de su creación, la ONURS abarcaba los seis países miembros fundadores del CILSS (Alto Volta, Chad, Malí, Mauritania, Níger y Senegal) a los que se sumaron Gambia en 1973 y Cabo Verde en 1975.

19. En el mes de diciembre de 1978, como consecuencia de la aprobación por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación de un Plan de Acción para combatir la desertificación, la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución 33/88) amplió la competencia de la ONURS en materia de asistencia con el fin de poner en práctica ese plan en 15 países sudanosaheliano (los países miembros del CILSS y, además, Etiopía, Nigeria, Kenya, la República Unida del Camerún, Somalia, el Sudán y Uganda).

20. Para reflejar el alcance geográfico de sus responsabilidades, se cambió el nombre de la Oficina que pasó a llamarse Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (ONURS). Posteriormente, la Asamblea General aprobó la ampliación de las actividades de la ONURS, en el marco de su segundo mandato, a otros países sudanosaheliano: Djibouti, Guinea y Guinea-Bissau (resolución 35/72) y Benin (resolución 36/190).

21. En enero de 1979, el Administrador del PNUD y el Director Ejecutivo del PNUMA firmaron un memorando de acuerdo por el cual confiaban a la ONURS, en nombre del PNUMA y en el marco de una empresa conjunta PNUMA/PNUD, la responsabilidad por la

aplicación del Plan de Acción para combatir la desertificación en la región sudanosaheliana. Las funciones asignadas a la ONURS son, en particular, la planificación, la programación, la movilización de recursos y la ejecución de los proyectos.

22. Por lo tanto, en lo que respecta a la aplicación del Plan de Acción para combatir la desertificación, la ONURS abarca en total 19 países africanos pero, además, para los ocho países miembros del CILSS debe desarrollar un programa concreto de rehabilitación debido a las consecuencias muy graves de la sequía persistente que esos países han tenido desde 1967. En efecto, la Asamblea General atribuyó a la ONURS, además de sus funciones de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de los países del CILSS, la función de mecanismo de las Naciones Unidas encargado de apoyar, por cuenta del PNUMA, los esfuerzos para combatir la desertificación en esos 19 países sudanosahelianos (resolución 33/88).

23. En lo que respecta a las organizaciones no gubernamentales, éstas contribuyen a combatir la sequía y la desertificación en Africa a través de múltiples instituciones, una de las cuales es el Club du Sahel.

24. Desde 1975, las actividades de la ONURS se han desarrollado sobre todo en el marco de la ejecución del primer mandato que se relaciona con el esfuerzo de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de los países del CILSS víctimas de la sequía.

25. Como el segundo mandato que se relaciona con la aplicación del Plan de Acción para combatir la desertificación es más reciente (1978), desde luego se comenzó a aplicar más tarde. Para la ejecución de ese segundo mandato, el PNUMA y el PNUD, que firmaron un protocolo de acuerdo en 1979 en virtud del cual la ONURS actúa como empresa común, convinieron compartir por partes iguales los gastos de funcionamiento de la ONURS correspondientes a su segundo mandato, así como la financiación de determinadas actividades.

26. En su décimo período de sesiones, celebrado en mayo de 1982, el Consejo de Administración del PNUMA expresó su inquietud respecto de la persistencia y la agravación del proceso de desertificación en la región sudanosaheliana y respecto de la lentitud con la cual se ejecutaba el Plan de Acción para combatir la desertificación, y pidió al Director Ejecutivo que fortaleciera el apoyo del PNUMA a la ONURS e informara al Consejo de Administración en su 11° período de sesiones sobre la aplicación de esa solicitud. En su 28° período de sesiones, celebrado en junio de 1982, el Consejo de Administración del PNUD señaló con preocupación que no se había llegado al nivel requerido en las contribuciones del PNUMA al esfuerzo conjunto PNUD-PNUMA (apoyo institucional) e insistió en que el problema se resolviera de modo que no se frenaran las posibilidades que tenía la ONURS de cumplir con sus responsabilidades en la región sudanosaheliana. Actualmente se están celebrando consultas entre el PNUMA y el PNUD con el fin de encontrar medios para aplicar el acuerdo concertado entre las dos partes y a fin de reforzar su acción conjunta.

27. La mayoría de los países miembros del CILSS han insistido en la necesidad de hacer una distinción claramente entre las actividades que incumben a la ONURS en virtud de esos dos mandatos, recordando que la Asamblea General, en su resolución 33/88, de 15 de diciembre de 1978 indicó que las nuevas funciones de la ONURS

debían llevarse a cabo "sin perjuicio" de los esfuerzos tendientes a rehabilitar a los países del CILSS víctimas de la sequía.

28. El hecho de que la sequía y la desertificación estén estrechamente vinculadas y tengan una influencia recíproca porque producen consecuencias relativamente similares, puede llevar a priori a considerar que no es necesario hacer una distinción entre esos dos fenómenos y que los dos mandatos tienen los mismos objetivos.

29. En realidad, hay diferencias importantes, sobre todo en lo que respecta a los efectos negativos que sufren los países. Los problemas de la desertificación varían de un país a otro y a veces incluso dentro de un mismo país. Se ven agravados por la sequía en los países en que ésta es extrema.

30. En el documento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación (29 de agosto a 9 de septiembre de 1977) titulado Resumen, Plan de Acción y resoluciones, al definir la desertificación se dice que es "la disminución o la destrucción del potencial biológico de la tierra y puede desembocar en definitiva en condiciones de tipo desértico. Constituye un aspecto del deterioro generalizado de los ecosistemas ...". Así definida, la desertificación es un factor estructural que afecta profundamente a la economía y el modo de vida de la población. En la actualidad, más del 75% de las tierras de los países del CILSS son áridas o semiáridas, en comparación con el promedio mundial que es del 33%. Por lo tanto, la desertificación exige medidas que den resultados sobre todo a mediano y largo plazo.

31. En lo que se refiere a la sequía, se trata de un fenómeno cíclico que acelera el proceso de desertificación porque destruye los recursos existentes; en particular, se pierde una parte o la totalidad del ganado, es imposible cultivar ciertos productos alimenticios y se produce un éxodo rural en masa; por ello, los países del CILSS se han visto mucho más gravemente afectados que los demás de la región sudanosaheliana. La mayoría de las medidas para combatir la sequía tienen cierta urgencia y un programa global al respecto ha de tener sobre todo objetivos a corto y mediano plazo, aunque también se pueden tomar algunas medidas de prevención a más largo plazo.

32. Sólo se puede considerar la posibilidad de unificar los mandatos o más bien integrar el primer mandato con el segundo en lo que respecta a los objetivos, si se determina, por una parte, que se ha puesto fin a la sequía y, por otra parte, que se han logrado todos los objetivos del primer mandato, en particular, la autosuficiencia alimentaria, la reconstitución de los recursos ganaderos, y la creación de condiciones adecuadas de abastecimiento de la población.

33. Según las informaciones obtenidas en las visitas a los países del CILSS y que fueron confirmadas por los informes del Administrador del PNUD (DP/450, de 1° de abril de 1980, párrafo 5 y DP/544, de 1° de marzo de 1981, párrafo 4) la sequía continúa asolando a la mayoría de los países. En el informe presentado por el Secretario General al trigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General (A/37/122) se confirmó esa observación.

34. Según las estimaciones del CILSS y de diversas misiones de evaluación de países y organismos donantes, se observa que las lluvias son insuficientes, su

distribución es desigual en las diversas épocas del año y en los distintos países, y se observa que sigue habiendo importantes déficit de cereales 5/, que ascendieron en total a 200.000 toneladas en 1980-1981 en todos los países del CILSS (DP/450, de 1° de abril de 1980, página 7).

35. La mayoría de los países del CILSS señalan que nada permite afirmar que haya terminado el ciclo de sequía que se inició en 1967. Por lo contrario, antes de cada temporada de lluvias esos países siguen temiendo que se agrave la sequía.

36. La mayoría de esos países consideran que, pese a los encomiables esfuerzos de los distintos donantes y de la ONURS, y de la eficacia de los métodos de esta última que se adaptan a la urgencia que requiere la lucha contra la sequía, el programa quinquenal (proyectos de primera generación) adoptado por los Jefes de Estado del CILSS en diciembre de 1977, en Banjul, sólo se ha ejecutado en forma muy parcial; en efecto, si bien las actividades de identificación y de programación han sido satisfactorias, las actividades de movilización de recursos sólo han dado resultados limitados, en relación con las necesidades globales.

37. Por lo tanto, es evidente que el programa de rehabilitación de los países del CILSS tiene objetivos concretos, en todo caso en lo que se refiere al corto y mediano plazo, mientras que el Plan de Acción para combatir la desertificación es más apropiado para atender determinados aspectos a largo plazo. Por ese motivo, la Asamblea General afirmó (resolución 33/88, de 15 de diciembre de 1978) que la ONURS debía ocuparse de su nueva misión de combatir la desertificación sin perjuicio de los esfuerzos que realizaba para la rehabilitación de los países del CILSS.

38. La propia ONURS hace una distinción clara entre esos dos mandatos. Por ello, en 1979 emprendió misiones de planificación y programación con el objetivo de contribuir a la formulación de programas nacionales concretos para combatir la desertificación (evaluación de las causas principales de la desertificación, adaptación de las actividades en curso y formulación de nuevas actividades relacionadas con la lucha contra la desertificación, condiciones de preparación de un plan nacional y selección de proyectos prioritarios).

39. En la reunión conjunta CILSS/ONURS/Club du Sahel, financiada por la ONURS y celebrada el 23 de noviembre de 1978 en Dakar, con la participación de representantes de los Estados miembros, se establecieron las bases generales de un plan de acción regional, en cumplimiento de la decisión del Consejo de Ministros del CILSS (período de sesiones del 9 de junio de 1979, en Dakar) en virtud de la cual "el CILSS y la ONURS deberán colaborar en la aplicación de un plan unificado para combatir la desertificación". En esas bases generales se consideran, en particular, los problemas regionales relacionados con el deterioro de las pasturas, el ordenamiento de los recursos hídricos, la fijación de dunas, el abastecimiento en combustible lignífero, la reforestación en general, la agricultura en las zonas áridas, la información, la educación y la capacitación. Para la realización de ese plan regional, se recomendó en esa reunión una colaboración estrecha entre el CILSS y la ONURS, en particular por intermedio del "equipo ecología-bosques" que se

---

5/ En algunos países miembros del CILSS los déficit de cereales son estructurales.

estableció a nivel del CILSS y a nivel nacional. Se ha preparado una lista de proyectos regionales y nacionales, 107 de los cuales que se consideran de alta prioridad se presentan con elementos suficientes para permitir la elaboración inmediata de fichas técnicas.

40. Los resultados obtenidos en la reunión mencionada (párrafo 39) y la labor de la ONURS y del equipo ecología-bosques permitieron que la Conferencia de Jefes de Estado del CILSS, celebrada en enero de 1980 en Ouagadougou, adoptara el plan de acción unificado (CILSS, ONURS, Club du Sahel) para combatir la desertificación, que es un plan distinto del programa de lucha contra la sequía.

## B. Organización

41. El Director de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana depende directamente del Administrador del PNUD. El establecimiento de la sede de la Oficina en Nueva York permite, por una parte, facilitar el enlace con el PNUD, con los representantes en Nueva York de los 19 países interesados y con los dos países donantes y, por otra parte, brinda a la Oficina la oportunidad de aprovechar las estructuras del PNUD en materia de gestión administrativa, información y comunicaciones; pero el establecimiento en Ouagadougou, donde está situada la sede del CILSS, de una oficina regional dependiente del Director de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana, permite seguir, en los diversos países de dicha región, las actividades de programación y la ejecución de los proyectos.

42. Algunos países han subrayado la falta de enlace regular con la oficina regional de Ouagadougou y han expresado interés en que se considere el establecimiento de un sistema de representación local. Sudán tiene interés en la creación de un organismo regional en Jartum donde estén agrupados los países que no son miembros del CILSS. El mismo país indica que este proyecto, en caso de realizarse, comprenderá la instalación en la mencionada ciudad de un representante de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana. Asimismo, Mauritania tendría interés en que un representante de la Oficina se instalase en Nouakchott, para prestar servicios a los países miembros de la Organización para el Desarrollo del Río Senegal, a fin de evitar las dificultades de enlace y comunicación con Ouagadougou. Como había explicado a los representantes de estos países en ocasión de sus visitas, el Inspector considera que, en la situación actual, es poco oportuno crear nuevas oficinas locales o designar representantes, pues los servicios del PNUD aseguran la prestación eficiente de tales servicios y evitan gastos adicionales a la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana. Cabe recordar aquí que una de las conclusiones de la reunión que la Oficina había organizado en Dakar del 30 de mayo al 1° de junio de 1979, consistió en que los representantes residentes recibirían de la Oficina informaciones que les permitiesen hacer efectiva la prioridad concedida a las actividades de lucha contra la sequía y la desertificación en sus relaciones regulares con los gobiernos y al prepararse programas de asistencia.

43. Algunos países de la CEPA han expresado interés en que se refuerce la oficina regional de Ouagadougou, en tanto que otros han indicado que la sede de la Oficina en Nueva York debería reducirse a un mínimo estricto, al solo efecto de mantener un enlace con el PNUD y prestar servicios de coordinación. Con todo, es necesario

observar que una de las funciones principales de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana es la movilización de fondos y que esto requiere actividades permanentes de gestión ante las fuentes multilaterales y bilaterales. Por esto, debiendo la Oficina coordinar el conjunto de las actividades del sistema de las Naciones Unidas para la lucha contra la sequía y la desertificación en Africa, habrá de contar necesariamente con una estructura central que le permita cumplir esa tarea, lo que significa que su sede debe estar organizada para cumplir esa función; la instalación de su sede en Nueva York, por tanto, es estratégica para el cumplimiento de estas dos funciones fundamentales (financiación y coordinación). Sin embargo, la oficina regional de Ouagadougou debe disponer de personal calificado y suficiente para cumplir la labor de programación, formulación y ejecución de los proyectos. La distribución actual del personal entre la sede y la oficina regional toma en cuenta las tareas que se les han confiado. El refuerzo de las estructuras, especialmente la de la oficina regional, que está previsto desde hace dos años, no se ha podido realizar por falta de fondos; antes bien, dos puestos (uno en Nueva York y otro en Ouagadougou) han tenido que ser congelados provisionalmente a partir del 1° de enero de 1983. Solamente la oficina regional podrá ser reforzada en 1983 con la creación de dos puestos de expertos (en silvicultura y edafología) financiados directamente por Australia y Suecia. Por esta razón, se prevé que un funcionario de nivel P-3 se trasladará de Nueva York a Ouagadougou a comienzos de 1983.

44. Los gastos administrativos y de apoyo de las actividades operacionales de la Oficina para la Región Sudanosaheliana dentro del marco de sus dos mandatos de asistencia a la rehabilitación de las economías de los países del CILSS afectados por la sequía, y de lucha contra la desertificación, están indicados en el cuadro 2, que también muestra la evolución del personal del cuadro permanente y de los servicios generales tanto en la oficina central de Nueva York como en la oficina regional de Ouagadougou. Cabe observar que, aunque el número de funcionarios no ha cambiado de un bienio a otro, el presupuesto ha aumentado considerablemente, lo que se debe sobre todo a la inflación (véanse el cuadro 2 y las notas incluidas en dicho cuadro).

45. Esta estructura esquemática de la Oficina para la Región Sudanosaheliana y el carácter expeditivo de la mayoría de sus métodos, le favorecen para cumplir satisfactoriamente su mandato. Ciertos países han planteado la posibilidad de convertirla en un organismo de ejecución; no nos parece que esto sea justificado, pues no solamente acrecentaría apreciablemente los gastos, sino que, además, no es nada seguro que la Oficina pueda ejecutar los proyectos a un costo menor que los Estados o los organismos especializados. El carácter multisectorial del programa de la Oficina para la Región Sudanosaheliana significa que diversos organismos del sistema intervienen en sus respectivas esferas de competencia, lo que le permite concentrarse en la promoción de las actividades de esos organismos en lugar de duplicarlas asumiendo el carácter de organismo de ejecución y debiendo recurrir a los servicios de un numeroso personal altamente especializado.

46. Para preparar este informe, el Inspector se ha entrevistado con la mayoría de los funcionarios del cuadro permanente de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana. Además, ha consultado los legajos de personal de dichos funcionarios. En general, su impresión es que este personal posee las calificaciones necesarias y que se aplica con dedicación a las tareas de la Oficina.

El cuadro 1 infra, indica que la mayoría de esos funcionarios tienen formación universitaria superior y poseen experiencia profesional considerable adquirida antes de incorporarse al personal de la Oficina. Sin embargo, el Inspector estima que algunos de ellos deberían tomar, fuera de sus horas de trabajo, cursos breves (de una semana a lo más), organizados por el PNUD, para perfeccionar sus conocimientos en materia de administración, elaboración de documentos de proyecto y evaluación de proyectos.

Cuadro 1

Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana: funcionarios del cuadro orgánico distribuidos por experiencia profesional adquirida antes de incorporarse al personal de la Oficina y por nivel de educación universitaria

| Educación | Doctorado | Licenciatura | Certificado de licenciatura |
|---|---|---|---|
| | 8 | 3 | 4 |
| Experiencia | Menos de 10 años | 11 - 20 | 21 o más |
| | 6 | 6 | 3 |

/...

Cuadro 2

Presupuesto de los servicios administrativos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana, incluyendo el proyecto conjunto PNUD/PNUMA

| a) Costos (1.000 dólares EE.UU.) | Personal | Viajes | Gastos generales | Equipos | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 1982-1983 (gastos calculados) | 3 058,4 | 421,4 | 798,2 a/ | 108,0 | 4 386,0 b/ |
| 1980-1981 | 2 611,5 | 293,4 | 540,6 | 29,5 | 3 475,0 |

| b) Personal | D-2 | D-1 | P-5 | P-4 | P-3 | P-2/1 | Total parcial | G-5 | Otros de SG | Total parcial SG | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| i) Nueva York | | | | | | | | | | | |
| 1982-1983 | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 | - | 11 | 1 | 9 | 10 | 21 c/ |
| 1980-1981 | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 | - | 11 | 1 | 9 | 10 | 21 |
| ii) Ouagadougou | | | | | | | | | | | |
| 1982-1983 | - | 1 | 3 | 1 | 1 | - | 6 | - | 10 | 10 | 16 c/ |
| 1980-1981 | - | 1 | 3 | 1 | 1 | - | 6 | - | 10 | 10 | 16 |

Notas explicativas

Personal

1. El aumento de un 17,1% de las partidas presupuestarias de 1982-1983 en relación con 1980-1981, para el mismo número de personal, se debe al aumento de remuneraciones y ajustes por lugar de destino, así como al pago de los subsidios de educación, etc.

2. Las cantidades correspondientes a costo del personal son cifras netas, deducidas las contribuciones del personal. En 1982-1983, los gastos reales podrían no alcanzar las cantidades indicadas en este cuadro, lo que se debe a tres razones: i) algunos puestos no serían llenados, ii) la reducción de la contribución del PNUMA de 220.200 dólares, ya indicada en la nota b), iii) los Gobiernos de Australia y Suecia se encargarían de financiar dos puestos.

Viajes

3. El aumento de los gastos de viaje se debe a que son mayores las responsabilidades de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana, lo que requerirá viajes más frecuentes del Director y del personal de la Oficina en relación con el programa y especialmente con las actividades para movilizar fondos.

Gastos generales

4. A más del aumento de 500.100 dólares de reembolso por servicios prestados por el PNUD en 1982-1983, la Oficina debe sufragar gastos generales más elevados a causa del traslado de otras oficinas.

Equipo

5. El aumento de los gastos de equipo en 1982-1983 se debe a la compra de automóviles de servicio y de equipo de oficina.

---

Fuente: DP/548 y DP/1982/53.

a/ Con exclusión de 500.100 dólares que representan el reembolso de servicios prestados por el PNUD.

b/ La contribución del PNUMA disminuirá en 220.200 dólares en 1983, lo que significará una reducción del total a 4.165.800 dólares.

c/ En 1983 permanecerán vacantes un puesto D-1 en Nueva York y dos puestos P-5 y un puesto P-4 en Ouagadougou.

/...

## III. PLANIFICACION, PROGRAMACION, IDENTIFICACION Y FORMULACION DE PROYECTOS

47. En el cumplimiento de sus dos mandatos, la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana ejecuta tareas de planificación, programación, identificación de proyectos y movilización de los fondos requeridos, y se mantiene informada de la ejecución de los proyectos. Además, presta apoyo institucional a los países para reforzar sus estructuras nacionales y regionales de lucha contra la sequía y la deserfiticación y se ocupa de la coordinación de todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas en esta materia.

48. En el cumplimiento de sus dos mandatos, la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana ha destacado de 1979 a 1982 misiones de planificación y programación interinstitucional a 18 de 19 países (solamente el Chad no se ha beneficiado de esta actividad de la Oficina, en razón de circunstancias excepcionales). Estas misiones fueron organizadas y ejecutadas por la Oficina de acuerdo con el PNUMA y en consulta con el PNUD, especialmente con el fin de:

a) Evaluar la magnitud de la desertificación en los países interesados y determinar las causas y consecuencias de la misma;

b) Hacer un inventario de las actividades de lucha contra la desertificación en los países interesados;

c) Estudiar con los gobiernos la preparación de planes nacionales de lucha contra la desertificación, así como la creación de mecanismos institucionales encargados de la realización, coordinación y evaluación de esos planes;

d) Contribuir a identificar, formular y evaluar proyectos prioritarios que los gobiernos han presentado a la Oficina, a fin de obtener asistencia en la gestión de la financiación externa.

49. Estas misiones han culminado con la identificación de cientos de proyectos que se han sometido al Grupo Consultivo de Control de la Desertificación (DESCON) 6/, a los donantes bilaterales o a los diversos programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas tales como el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP), el PAM y el FIDA.

50. Los informes de las misiones de asistencia a la planificación y programación han constituido un punto de partida para otras misiones de estudio e identificación de los proyectos organizados por la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana, junto con los países donantes: Suecia (SIDA), Dinamarca (DANIDA), Finlandia, Yugoslavia, Países Bajos, Italia, etc., proyectos que por lo general recaen en un determinado sector capaz de tener un impacto importante sobre la lucha contra la desertificación: conservación de la energía y desarrollo de fuentes

---

6/ El DESCON es un mecanismo técnico de consulta para la movilización de recursos, establecido bajo la autoridad del Director Ejecutivo del PNUMA. Se trata de un foro en que participan los Estados miembros, los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las posibles fuentes de financiación.

renovables de energía (Gambia, Senegal, Cabo Verde); repoblación forestal (Níger, Alto Volta); rehabilitación y ordenación de zonas de pastoreo (Sudán, Somalia, Etiopía).

51. Se ha dado otro paso adelante con la organización de misiones de formulación de proyectos por organismos especializados, con financiación de la Oficina, tales como proyectos forestales en Etiopía y Uganda; energía solar en Malí; control de la erosión y protección de palmares en Níger, fijación de dunas y lucha contra el avance de las arenas en Mauritania y Sudán; instrucción posuniversitaria para el personal encargado de la ordenación de tierras de pastoreo en los países miembros del CILSS.

52. Los informes de estas misiones de planificación, programación, identificación y formulación han servido para que la Oficina prepare informes por países en que se da cuenta de la lucha contra la desertificación, indicando las medidas en vías de ejecución y las que están pendientes, dando la lista de proyectos prioritarios para los cuales el país interesado trata de conseguir financiación externa.

53. De este modo, la Oficina cuenta con un programa de trabajo que interesa al conjunto de países miembros y que va de la ayuda a la planificación y programación hasta la identificación y formulación de proyectos, por lo menos en lo que respecta a la lucha contra la desertificación. Están excluidas actividades para la rehabilitación de las economías afectadas por la sequía en los países del CILSS; la Oficina interviene directamente en la etapa de la formulación de los proyectos (llamados proyectos de primera generación), dejando al CILSS y a los Estados miembros del mismo la tarea relacionada con las demás etapas de planificación, programación e identificación. Para el cumplimiento de los dos mandatos, la asistencia de la Oficina reviste particular importancia para gestionar financiación adicional y para supervisar la ejecución de los proyectos.

### A. Asistencia de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana a la planificación y programación

54. No obstante las misiones de planificación (párrafo 49), el Inspector ha advertido, en ocasión de sus visitas a los países de la región, que diversos países beneficiarios no disponen todavía de planes nacionales de lucha contra la desertificación basados en un análisis de las causas y los efectos de este fenómeno, en que se indiquen las medidas prioritarias a plazos corto, mediano y largo, así como los recursos humanos, financieros y físicos necesarios para su ejecución y en que se determine el personal y el apoyo institucional requerido para la aplicación satisfactoria de esas medidas.

55. Aunque los informes de las misiones organizadas por la Oficina de las Naciones Unidas para la región Sudanosaheliana en colaboración con organismos especializados y, a veces, con donantes, han dado lugar a recomendaciones respecto de las diferentes medidas que deben tomarse para iniciar, reforzar e institucionalizar la planificación, programación, identificación y formulación de trabajos para combatir la desertificación, todavía hay países interesados que no han tomado las disposiciones necesarias para integrar de modo sistemático esas recomendaciones en sus respectivos planes de desarrollo económico y social, pese a que la mayor parte de las misiones de la Oficina han tenido lugar en 1979. Los planes de desarrollo

contienen una serie de medidas de lucha contra la desertificación, pero distribuidas entre diferentes ministerios y no constituyen todavía una estrategia de conjunto.

56. Será necesario que la Oficina para la Región Sudanosaheliana, que atribuye especial importancia a la identificación y formulación de proyectos cuya financiación debe tratar de obtener, pueda conceder una importancia igual a una asistencia eficaz que permita a cada país miembro elaborar una estrategia, un programa o un plan nacional de lucha contra la desertificación, que sería integrado, de ser posible, en los planes nacionales de desarrollo.

57. Más exactamente, será necesario que la Oficina pueda ayudar a los 19 países a elaborar cuidadosamente planes, estrategias o programas de lucha contra la desertificación, que estén bien concebidos en el tiempo y en el espacio, en que se indiquen cuidadosamente las medidas prioritarias que han de tomarse distinguiendo entre las que recaerán en las causas y las que buscan remediar sus efectos, y haciendo un inventario de los recursos financieros, humanos y físicos de que el país puede disponer y los que deben provenir del exterior para la ejecución de esas medidas.

58. En las reuniones de representantes residentes del PNUD, sea a nivel de los países miembros de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (Dakar, 30 de mayo a 1° de junio de 1979), sea a nivel continental (Mbabane, 7 a 17 de enero de 1980), se examinaron las actividades de la Oficina en lo que respecta a la lucha contra la desertificación y a su integración en el tercer ciclo de programación por países como proyectos prioritarios. Asimismo, se efectuaron consultas entre la Oficina y las oficinas regionales del PNUD para Africa y los países árabes con miras a colaborar estrechamente en la preparación de programas por países, especialmente en lo que respecta a la lucha contra la desertificación 7/. Sin embargo, no parece que se haya alcanzado la etapa en que se incorporen automáticamente en los programas por países de lucha contra la desertificación, con indicación de la estrategia seguida, de los recursos de que se dispone y de los plazos establecidos.

59. Para elaborar esa estrategia en los programas por países se debería tener en cuenta la labor teórica y práctica emprendida por ciertos Estados miembros, que han organizado seminarios y simposios a este efecto, y por los organismos intergubernamentales especializados. La formulación de tal estrategia debería además constituir una coyuntura particularmente auspiciosa para la reflexión y para una colaboración estrecha entre los órganos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el PNUD, a fin de llevar a la práctica, con los ajustes necesarios, las recomendaciones del Plan de Acción para combatir la desertificación y, especialmente, aplicar un enfoque global y multidisciplinario de la lucha contra la desertificación, ubicándola dentro del cuadro general de los esfuerzos de los países en desarrollo para fomentar un desarrollo generalizado. La coordinación y colaboración dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre el sistema y los países interesados, constituye un elemento fundamental para el éxito de toda

---

7/ Para más detalles, véase DP/455, de 24 de marzo de 1980.

programación de sus actividades de desarrollo en general y de lucha contra la desertificación y la sequía en particular 8/.

60. Para facilitar el control de la aplicación de esta estrategia, será necesario que la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana pueda examinar con los gobiernos la conveniencia de una actualización periódica sincronizada con la periodicidad de los planes de desarrollo económico y social, o bien con los ciclos de programación por países.

61. Aunque la elaboración de la estrategia requiere la colaboración de diversos organismos especializados y departamentos de las Naciones Unidas, bajo los auspicios de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana, la actualización debería poder efectuarse con los recursos de personal de la oficina regional de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana situada en Ouagadougou, que deberá ejecutar tal tarea dentro del marco normal de sus actividades, con participación de los servicios gubernamentales interesados, del Representante/Coordinador del PNUD y del personal residente de los organismos especializados en el país o en la región.

### B. Asistencia de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana para la identificación y formulación de proyectos

62. Los proyectos de lucha contra la desertificación y la sequía cuyo carácter prioritario ha sido finalmente determinado por los gobiernos de los países a que presta servicios la Oficina, suman actualmente cientos y tienen orígenes muy diversos: proyectos identificados y formulados por los países, por el CILSS, por los organismos especializados, por las misiones de la Oficina para la Región Sudanosaheliana, etc. De este gran número de proyectos pueden los países seleccionar algunos y someterlos a la Oficina para la Región Sudanosaheliana a los efectos de la asistencia para obtener financiación exterior complementaria.

63. Lo que llama la atención, fuera de la longitud de la lista de estos proyectos, es su heterogeneidad y la diversidad de criterios que se han empleado para atribuirles el carácter de "prioritario". Para tener una visión lo más clara posible respecto de los criterios de selección de los proyectos prioritarios, por lo menos aquellos que se han sometido a la consideración de la Oficina, convendría clasificarlos en dos categorías:

a) Los proyectos de lucha contra la sequía, que, por así decirlo, deben su legitimidad al hecho de pertenecer a programas de actividades del CILSS y que tienen por objeto prevenir los efectos de cualquier sequía en el futuro, o bien asegurar la autosuficiencia alimentaria, o permitir la aceleración del desarrollo económico y social;

---

8/ Véanse a este respecto las recomendaciones del informe de la Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/76/10, "Informe sobre la programación por países, como instrumento de cooperación y coordinación a nivel de los países", Ginebra, octubre de 1976.

b) Los proyectos de lucha contra la desertificación que deben contribuir a realizar uno o varios objetivos del Plan de Acción para combatir la desertificación. Estos proyectos, en su mayor parte, han sido examinados y seleccionados por los gobiernos en colaboración estrecha con la Oficina para la Región Sudanosaheliana, como parte de las actividades de las misiones de programación que han visitado a 18 de los 19 países.

64. No habría nada que objetar a que los proyectos prioritarios confiados a la Oficina para la Región Sudanosaheliana a los efectos de obtener su financiación, sean establecidos con arreglo a criterios tan variados, si se tuviese la seguridad de que los proyectos globalmente mantenidos por los países beneficiarios y sostenidos por los donantes son realmente los más interesantes. Aunque la mayor parte de estos proyectos, si no el conjunto de aquellos que se están ejecutando, que están pendientes de financiación o que simplemente se han formulado, parecen útiles en sí mismos comparados con otros proyectos que no se han retenido, no parece que algunos de esos proyectos debían ser retenidos por revestir mayor prioridad. Ciertos proyectos o programas, tales como el Centro AGRHYMET, deberían tratar de establecer mayor equilibrio entre el adelanto técnico requerido por sus objetivos y la formación más acelerada de personal local, así como el empleo óptimo de los resultados adquiridos a nivel de usuarios. El problema sigue siendo complicado, pues los proyectos incluidos en las listas sometidas a la Oficina para la Región Sudanosaheliana dentro del marco de sus dos mandatos, son considerados como de gran urgencia y de la misma prioridad para los gobiernos que los han seleccionado. Este hecho permite sin embargo que las fuentes de financiación impriman cierta flexibilidad a la asignación de recursos.

65. Con todo, sería necesario que la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana hiciese un esfuerzo especial en el plano teórico para conseguir elaborar una metodología de identificación y formulación de proyectos que respondan a las necesidades prioritarias de los países, metodología que debe fundarse en criterios establecidos cuidadosamente. Como se ha indicado más arriba, esto naturalmente se facilitaría considerablemente si los objetivos fijados por los gobiernos estuviesen indicados claramente en el plan nacional y en el programa del país respectivo. Sería muy difícil imponer una serie de criterios únicos que tengan vigencia en todas partes y en toda circunstancia. Ciertos principios fundamentales deberían orientar la acción no solamente de la Oficina para la Región Sudanosaheliana, sino también de los representantes residentes del PNUD, organismos especializados, gobiernos solicitantes y gobiernos donantes en el establecimiento de criterios que, de ser posible, fueran aceptados por todos para la selección de los proyectos prioritarios.

66. De ser posible, habría que preferir aquellos proyectos en cuya ejecución deban principalmente intervenir los gobiernos locales, sus expertos, su administración y las poblaciones interesadas. La utilización de los servicios de expertos del exterior 9/ y de equipos importados debería estar reservada a aquellos casos en que no sea posible hacer de otro modo. Será necesario dar prioridad a aquellos proyectos de mayor rendimiento como, por ejemplo, de cintura verde, de fijación de

---

9/ Véase el informe de la Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/78/3, "Estudio del papel de los expertos en la asistencia para el desarrollo", Ginebra, marzo de 1978.

dunas y de repoblación forestal, que permitan al propio tiempo regenerar el suelo, asegurar ingresos complementarios a las poblaciones locales (frutos de los árboles plantados), obtener otras fuentes de energía (madera de las especies plantadas) y contribuir a fijar las poblaciones; tales proyectos deberán tener prioridad con respecto a toda otra plantación que no permita obtener más que uno de esos objetivos.

67. El cuadro 3 infra muestra las diversas partidas según la modalidad de ejecución de los proyectos y de los componentes del mismo, atendiendo a los recursos suministrados por conducto del Fondo Fiduciario e indica las cuantías y los porcentajes para los componentes siguientes (no comprendidas las misiones de planificación y formulación de proyectos): expertos, consultores, capacitación, subcontratos y equipos.

Cuadro 3

Utilización por los gobiernos y organismos especializados de recursos contribuidos al Fondo Fiduciario (abril de 1982)

(Dólares EE.UU.)

| Conceptos | Montos utilizados por los organismos | Montos utilizados por los gobiernos | Total | Porcentaje del total general |
|---|---|---|---|---|
| Personal nacional | 284 210 | 5 904 630 | 6 188 840 | 10,06 |
| Expertos 10/ | 5 167 930 | - | 5 167 930 | 8,40 |
| Consultores 11/ | 731 751 | 40 000 | 771 751 | 1,25 |
| Capacitación | 982 386 | 433 921 | 1 416 307 | 2,30 |
| Subcontratos | 7 425 812 | 1 439 496 | 8 864 808 | 14,41 |
| Equipo | 16 561 527 | 4 748 178 | 21 309 705 | 34,64 |
| Varios 12/ | 2 797 367 | 12 388 489 | 15 185 856 | 24,68 |
| Costos fijos | 2 600 620 | 17 980 | 2 618 600 | 4,26 |
| Total parcial | 36 551 103 | 24 972 694 | | |
| Total General | | | 61 523 797 | 100,0 |
| Porcentaje de los recursos utilizados por los gobiernos en relación con el total del presupuesto | | | 40,59% | |

10/ Expertos con contratos de más de un año.

11/ Expertos con contratos de hasta un año.

12/ La partida de varios comprende, entre otras cosas, los gastos operacionales y de mantenimiento.

/...

68. En los informes precedentes, especialmente en el "Estudio del papel de los expertos en la asistencia para el desarrollo" (JIU/REP/78/3), la Dependencia Común de Inspección llegó a la conclusión de que convenía encontrar formas de reemplazar a los expertos extranjeros residentes encargados de la ejecución de los proyectos. Se sugirieron diversos métodos, especialmente la posibilidad de recurrir con más frecuencia a servicios de consultores, incluso cuando se requieran diversas visitas a los proyectos, así como la concertación más frecuente de acuerdos de cooperación en que se combinen las ventajas del subcontrato y del convenio de hermanamiento 13/. La sustitución de expertos residentes es particularmente conveniente en el caso de proyectos que cuentan con apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana:

a) La sustitución significaría una reducción importante del costo, lo que permitirá sufragar un número mayor de proyectos que cuentan con el apoyo de la Oficina para la Región Sudanosaheliana;

b) Permitirá reducir las dificultades causadas por las demoras en la contratación de expertos y de su instalación y la de sus familias en el lugar donde se ejecuta el proyecto;

c) Permitirá que el gobierno donde se realice el proyecto pueda ejercer eficazmente sus facultades de administración de dicho proyecto, confiriendo una mayor responsabilidad al personal nacional;

d) Los acuerdos de cooperación (véase JIU/REP/78/3, párrafos 203 a 212 y anexo V) pueden constituir un factor importante de estímulo a los países donantes para que aumenten sus contribuciones y formen un personal institucional que se encargue de la prosecución de los proyectos cuando llegue a su término la asistencia de la Oficina para la Región Sudanosaheliana.

69. Por todas estas razones, el Inspector considera que los gobiernos, la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana, así como los diferentes organismos de ejecución, deben redoblar esfuerzos, en la etapa de elaboración del plan del proyecto, por limitar a un mínimo estricto la parte de recursos destinada a expertos extranjeros residentes, recurriendo más frecuentemente a los mecanismos de los acuerdos de cooperación y a una mayor utilización de consultores a corto plazo.

## IV. LA BUSQUEDA DE FINANCIACION

70. A partir de 1974 y particularmente después de la ampliación del mandato de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (ONURS), en 1979, la financiación de los proyectos presentados a ésta, de los cuales algunos ya se estaban ejecutando en virtud de sus dos mandatos cuando ésta se creó en 1974, el 28 de diciembre de 1982 había pasado de 153 millones de dólares a 835,6.

---

13/ La idea del hermanamiento permite crear, con motivo de la ejecución de un proyecto, un vínculo de cooperación permanente entre dos instituciones interesadas, cuyos efectos beneficiosos trascienden los objetivos del proyecto.

De esas sumas, procedentes de las fuentes citadas, la ONURS ha movilizado directamente 186,3 millones (para obtener más detalles, véase el anexo I) que se agregan a las sumas nacionales:

a) La financiación bilateral, multilateral o multibilateral directa: 584,1 millones de dólares;

b) El Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Actividades en la Región Sudanosaheliana: 93,6 millones de dólares;

c) Las sumas movilizadas directamente por la ONURS para la ejecución de proyectos independientemente del Fondo Fiduciario: 92,7 millones de dólares;

d) Financiación nacional: 65,2 millones de dólares.

71. Así pues, desde la creación de la ONURS, las sumas movilizadas, ya sea directamente por esta última o por conducto del Fondo Fiduciario, han ascendido a 186,3 millones de dólares EE.UU., lo que representa el 22% del total de la financiación de los proyectos recapitulados en el anexo I. En el cuadro 4 se indica la distribución de la financiación de la ONURS y se demuestra que más de la mitad de las sumas indicadas está asignada a mejorar y mantener caminos de comunicación y aproximadamente una décima parte del total se destina a cada uno de los siguientes sectores: ordenación y desarrollo de los recursos hídricos; protección de los recursos agropecuarios y suministro de semillas; repoblación forestal; fortalecimiento de las estructuras institucionales. Para los tres sectores restantes, los porcentajes son los siguientes: ordenación de campos de pastoreo (4%); energías substitutivas y economía de la energía (2%); fabricación de maquinaria y herramientas agrícolas (1%).

72. Las sumas significativas movilizadas por la ONURS indican su eficacia; sin embargo, siguen distando mucho de satisfacer las necesidades de los países interesados. Sin embargo, es posible realizar los ajustes necesarios en los procedimientos de movilización de los fondos que se adapten a cada una de las cuatro fuentes mencionadas en el párrafo 70 supra, lo que permitirá aumentar considerablemente las sumas movilizadas restantes, según los cálculos de los países beneficiarios y de las organizaciones interesadas, cálculos éstos muy inferiores a las necesidades reales. Esos ajustes se analizan más detalladamente en los párrafos siguientes.

73. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC), en un informe que presentó al Consejo de Administración del PNUMA en su octavo período de sesiones (UNEP/GC/8/4), afirmó, en efecto, que "la financiación era una de las principales limitaciones para la plena acción de las recomendaciones del Plan de Acción para combatir la desertificación, y se necesitaban fondos y medios adicionales de financiación dentro del sistema de las Naciones Unidas a fin de que el sistema pudiera responder en forma más amplia a las 28 recomendaciones aprobadas por la Conferencia sobre la Desertificación".

Cuadro 4

Actividades financiadas por la ONURS

| Actividades | Proyectos | Estado de adelanto | Contribuciones de la ONURS en: Millones de dólares | % |
|---|---|---|---|---|
| A. Ordenación y desarrollo de los recursos hídricos | a) Inventario de fuentes de agua y presas;<br>b) Perforación de 50 pozos (Alto Volta, Gambia, Mauritania) para producir agua potable y abrevar el ganado;<br>c) Construcción de embalses y de presas de tierra;<br>d) Reabastecimiento de horizontes para combatir la salinidad;<br>e) Ordenación de las llanuras inundables;<br>f) Mantenimiento y reparación de manantiales | A<br>A<br>A<br>A<br>E<br>E | 17,2 | 11 |
| B. Salud del ganado; protección de las cosechas y suministro de semillas: socorro en casos de emergencia que tengan consecuencias a largo plazo | a) Protección del ganado contra las epizootias y reconstitución de los recursos agropecuarios;<br>b) Suministro de semillas a los agricultores; fertilizantes; plaguicidas;<br>c) Protección de las cosechas por medio del suministro de plaguicidas y la construcción y ordenación de silos para limitar las pérdidas, regular la oferta y la demanda de cereales, estabilizar los precios de la producción y del consumo y facilitar la distribución en casos de urgencia | A<br>A<br>A | 17,7 | 11 |
| C. Fabricación de maquinaria y herramientas agrícolas | Asistencia a los países para producir arados y carretas y difundir su utilización a fin de mejorar la producción | A | 2,1 | 1 |
| D. Repoblación forestal: repoblación forestal de las zonas rurales, cinturones verdes alrededor de las ciudades, control de la erosión | Plantar árboles en cerca de 3.500 hectáreas alrededor de Niamey (el Níger), Gao (Malí), Sapone y Koudougou (el Alto Volta) a fin de:<br>- atender las necesidades de energía doméstica (leña),<br>- proteger los ecosistemas frágiles contra la erosión (Cabo Verde) y las dunas (el Senegal y Somalia),<br>- mejorar el medio ambiente local: proteger contra las tormentas de arena y dar sombra (el Níger, Malí, el Alto Volta),<br>- mejorar los ingresos de la población rural (árboles frutales y árboles productivos, como la acacia o el senegal en el Sudán en 26.000 feddans),<br>- lograr que las poblaciones tomen conciencia del problema de la desertificación. | F | 15,0 | 10 |
| E. Ordenación de los campos de pastoreo | Ordenación de los campos de pastoreo para asegurar un desarrollo equilibrado y el control eficaz de la desertificación en Malí (zona lacustre), en el Sudán (El Odaya, al norte de Kordofan), y en el Alto Volta (ORD, Sahel) | E | 5,6 | 4 |

/...

Cuadro 4 (continuación)

| Actividades | Proyectos | Estado de adelanto | Contribuciones de la ONURS en: Millones de dólares | % |
|---|---|---|---|---|
| F. Construcción, mejoramiento, mantenimiento de los caminos prioritarios de pastoreo | a) Reconstrucción y mantenimiento de 150 km de caminos en el Chad;<br>b) Construcción y mantenimiento de 1.200 km en Gambia, el Senegal, Malí, el Alto Volta, el Níger y Mauritania para la rehabilitación y el desarrollo de las zonas rurales más afectadas por la sequía a fin de permitir el acceso en caso de emergencia y de revisar la infraestructura para las actividades agropecuarias en curso o previstas. Este programa ha permitido que se llegue a las zonas rurales alejadas y afecta a 550.000 habitantes, que en ciertos países representan el 30% de la población nacional total | A<br>A | 79,3 | 51 |
| G. Economía de la energía y desarrollo de energías substitutivas | a) Disminuir entre el 50 y el 60% el consumo de energía tradicional (leña) mediante el empleo de cocinas de leña perfeccionadas (el Alto Volta, el Níger, Gambia, el Senegal);<br>b) Desarrollar la utilización del viento y del sol como fuentes de energía (Cabo Verde, Malí);<br>c) Desarrollar la producción y la comercialización de los desechos agrícolas como fuente de energía (carbón a base de cáscaras de cacahuetes) así como la utilización de la turba;<br>d) Preparar planes para organizar la energía: evaluar el consumo nacional de energía; proyectar la demanda y la oferta de energía por fuentes; analizar los costos de la energía y de las políticas de precios relativas a ella; analizar las posibilidades de utilización de energías substitutivas; formular planes de organización de la energía (Gambia, el Níger) | E<br>E<br>E<br>A | 3,4<br>3,4 | 2<br>2 |
| H. Apoyo a las instituciones | a) Asistencia a los departamentos técnicos nacionales encargados de la planificación y la programación de actividades de lucha contra la desertificación (18 países);<br>b) Fortalecimiento de los servicios agrohidrometeorológicos en los Estados miembros del CILSS;<br>c) Capacitación en la esfera de la ordenación integrada de los campos de pastoreo en el Sahel;<br>d) Creación de un departamento de ecología y de silvicultura en el Instituto del Sahel destinado a facilitar y armonizar las políticas y actividades regionales;<br>e) Seminarios sobre la formulación de un plan unificado de lucha contra la desertificación en los países del CILSS:<br>- seminario sobre la jojoba para permitir a los participantes (técnicos y autoridades que toman decisiones) que participen en la experiencia del Sudán sobre la jojoba, en particular para aprender sobre las propiedades de esta última en las esferas de la conservación de suelos y de la lucha contra el avance del desierto, así como sobre los usos industriales,<br>- seminario sobre la formulación de programas de investigación y formación en la lucha contra la desertificación | A<br>E<br>E<br>A<br><br><br><br><br><br><br>A | 15,4 | 10 |
| TOTAL | | | 155,7 | 100 |

/...

74. El CAC recomendó en su informe que se diera alta prioridad en todos los órganos y organismos interesados de las Naciones Unidas a complementar las medidas adoptadas por el sistema para ejecutar el Plan de Acción, así como al apoyo financiero necesario para su realización (UNEP/GC/8/4, párrafo 39). Además, el CAC expresó la opinión de que "era urgente que las fuentes externas de financiación aumentaran su asistencia a los proyectos de lucha contra la desertificación".

75. En los países sudanosahelianos, las necesidades de capital para financiar solamente los proyectos de lucha contra la sequía y la desertificación que ya han sido identificados con la asistencia de la ONURS ascendían, a fines de 1980, a más de 1.200 millones de dólares, mientras que las necesidades globales reales ascendían a más de varios miles de millones de dólares.

### A. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Actividades en la Región Sudanosaheliana

76. El Fondo fue creado en 1973 y en 1980 fue incluido con otros fondos en la Conferencia anual de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribuciones para las Actividades del Desarrollo 14/. Los recursos financieros del Fondo consisten en contribuciones voluntarias de los gobiernos, de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales así como de organizaciones privadas. Además, el PNUMA y el PNUD anuncian cada año, tras celebrar consultas con sus respectivos Consejos de Administración, contribuciones iguales al Fondo que sirven para sufragar los gastos de funcionamiento de la ONURS y una parte de sus actividades de programación.

77. Las contribuciones al Fondo están destinadas por los donantes a la ejecución de un proyecto determinado en un país determinado o bien se aportan sin asignación precisa y en ese caso se asignan tras celebrar consultas con los países interesados miembros de la ONURS.

78. Las reglas que rigen la utilización de los fondos por parte de la ONURS proceden de instrucciones generales establecidas por el Consejo de Administración del PNUD en junio de 1975, instrucciones éstas que la Asamblea General hizo suyas en su resolución A/3405 aprobada en su trigésimo período de sesiones. La ONURS utiliza los recursos del Fondo para financiar las siguientes actividades:

a) Realizar estudios de viabilidad que permitan obtener una formulación completa de los proyectos. Los recursos del Fondo se utilizan también para atraer sumas más importantes que han de servir para la realización de proyectos (concepto de capital generador);

b) Crear mecanismos que permitan la participación de diversos donantes en la ejecución de un gran proyecto;

c) Prestar asistencia técnica en las etapas de preinversión y de inversión necesarias para un proyecto;

---

14/ Véase la resolución 35/72 de la Asamblea General.

d) Prestar asistencia técnica y contribuir a la ejecución de proyectos regionales y nacionales;

e) Hacerse cargo de parte de un proyecto permitiendo así que otras fuentes financien otros elementos;

f) Sufragar a largo plazo los gastos locales y los gastos de funcionamiento de un proyecto durante un período determinado y de acuerdo con el gobierno cada vez que a este último le resulte imposible hacerse cargo de dichos gastos.

Al realizar esas actividades, la ONURS fomenta la ejecución, administrada por los gobiernos, de proyectos siempre que resulte posible.

79. Si bien las contribuciones del Fondo representan, en comparación con los fondos globales asignados a proyectos, una proporción escasa (11%), no es menos cierto que dichas contribuciones son, en términos absolutos, bastante significativas (33,2 millones de dólares a fines de 1982 para las actividades de lucha contra la desertificación y 60,4 millones de dólares para la lucha contra la sequía) y que desempeñan sobre todo una función catalizadora crucial para la movilización de recursos más amplios en la yuxtaposición de dos etapas de un mismo proyecto o una función de prefinanciación mientras se espera que las sumas prometidas estén efectivamente disponibles.

80. En los países visitados, el Inspector ha podido observar que la financiación del Fondo permite una gran flexibilidad a los proyectos de la ONURS, particularmente gracias a la parte no asignada de dichas contribuciones. En muchos casos, habría sido imposible iniciar un estudio de viabilidad, comenzar las operaciones de un proyecto en el momento oportuno, atraer a otros donantes o cerrar la brecha entre dos etapas de un mismo proyecto si la ONURS no hubiera podido contar con las contribuciones no consignadas del Fondo. El hecho de que se haya aumentado considerablemente la proporción de las contribuciones al Fondo no asignadas para introducir una mayor flexibilidad y eficacia en los proyectos de la ONURS redunda en beneficio tanto de los países y organismos donantes como de los países miembros de la propia ONURS.

### B. Movilización de los fondos por conducto del Grupo Consultivo sobre el Control de la Desertificación (DESCON) 15/

81. En su trigésimo segundo período de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución 32/172, en que se autorizaba al Director Ejecutivo del PNUMA a convocar a un grupo consultivo que estuviera integrado por órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones, países donantes, organismos multilaterales de financiación y países en desarrollo interesados en combatir la desertificación, a fin de ayudarlos a movilizar los recursos para la financiación de actividades de lucha contra la desertificación.

---

15/ Para la composición del DESCON, véase el documento A/35/411, página 6.

82. El Grupo Consultivo celebró una primera reunión en Nairobi, del 2 al 5 de mayo de 1978 (DESCON I), una segunda reunión en Nairobi, del 12 al 14 de marzo de 1980 (DESCON II) y una tercera reunión en Ginebra, del 26 al 28 de agosto de 1981 (DESCON III). En su primer período de sesiones el Grupo tuvo ante sí seis propuestas de proyectos, de los cuales dos se referían a los países sudanosaheliianos: el cinturón verde transnacional del Sahel y el proyecto transnacional de ordenación del ganado y de las tierras de pastoreo en la región sudanosaheliana (SOLAR). En su segunda reunión, DESCON II, se presentaron 27 propuestas de proyectos, 17 de las cuales procedían de 13 países miembros de la ONURS y en la tercera reunión, DESCON III, se presentaron 12 propuestas de proyectos, seis de las cuales fueron presentadas por la ONURS en nombre de seis países miembros.

83. Los organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas, así como los organismos y países donantes miembros del DESCON, han expresado su interés prácticamente en todos los proyectos presentados. Para los 23 proyectos presentados por la ONURS por cuenta de sus miembros, en las reuniones II y III del DESCON, de un total de 41 millones de dólares solicitados, se obtuvieron 13 millones de dólares gracias a la asistencia prestada por la ONURS por conducto del Fondo Fiduciario.

84. La utilidad del DESCON como mecanismo de movilización de recursos para la lucha contra la desertificación es, por lo tanto, indudable y sus métodos de trabajo se están afirmando con el tiempo, a juzgar por el mejoramiento de los procedimientos adoptados por la reunión del DESCON III, como por ejemplo, la designación, por parte de cada país que presenta un proyecto, de un representante que no solamente asistiría al período de sesiones del DESCON, sino que sería el punto de referencia en el país para la continuación de las negociaciones antes de llegar a la firma de convenios de financiación. La participación de la ONURS en las labores del DESCON es, por lo tanto de una importancia fundamental.

85. Cabe destacar que entre las condiciones impuestas para que se examinen los proyectos presentados al DESCON 16/, hay una que los países visitados consideran draconiana y que quisieran, con toda razón, que se modificara. En efecto, los países deben comprometerse por adelantado por valor del 60% de los gastos del proyecto antes de presentarlo al DESCON. Aunque un nivel tan elevado puede ser el mejor modo de asegurar que los países presten interés y atribuyan prioridad a los proyectos que presentan, ciertos países sudanosaheliianos, y sobre todo los más desprovistos, merecen que en su caso y por excepción se reduzca o se suprima dicho obstáculo. Según las informaciones obtenidas de la ONURS, esa cláusula no se ha aplicado a los proyectos presentados en la reunión del DESCON III.

86. Algunos de los países visitados destacan asimismo, según nos parece con mucha razón, que la regla que limita el número de proyectos presentados al DESCON a un proyecto por país no es equitativa, puesto que ciertos países están más afectados que otros por la desertificación, que amenaza a la mayor parte, o aun a la totalidad, de su territorio y comprende centenas de millares de kilómetros, mientras que en otros países la desertificación sólo afecta a zonas limitadas.

---

16/ Véase el informe del CAC al Consejo de Administración del PNUMA en su décimo período de sesiones (ACC/1981/33, 12 de octubre de 1981) y, más particularmente, el párrafo 23 relativo al mejoramiento de la labor del DESCON.

87. Por otra parte, la lentitud de la movilización de fondos por conducto del DESCON es motivo de inquietud para los países visitados. Esa lentidud se debe a diversos motivos, uno de los cuales es que la falta de instrucciones a los representantes de los organismos o de los países donantes que participan en los períodos de sesiones del DESCON les impide cumplir sus mandatos directamente, y los obliga, en consecuencia, a remitirse a las autoridades de quienes procede dicho mandato, lo que prolonga aún más la demora.

88. Todas estas cuestiones podrían ser objeto de recomendaciones por parte del CAC 17/ a fin de introducir una mayor rapidez y eficacia en la labor del DESCON y de fomentar una búsqueda más equitativa de fondos movilizados por su intermedio.

## C. La obtención de financiación bilateral y multilateral

89. Desde 1973 hasta 1978 la ONURS se dedicó exclusivamente a la lucha contra la sequía y, debido a la evolución de la planificación y la ejecución de los proyectos, el número de proyectos emprendidos con la ayuda de la ONURS para las actividades de reconstrucción y rehabilitación relacionadas con la sequía, aumentó, de 52 en 1975 (21 proyectos regionales y 31 proyectos nacionales) por valor de unos 153 millones de dólares, a 129 (32 proyectos regionales y 97 proyectos nacionales) que requerían una financiación total de más de 700 millones de dólares. Para fines de 1982 se habían movilizado más de 431 millones de dólares provenientes de diversas fuentes y, en particular, de fuentes bilaterales y multilaterales. De esa suma, la ONURS movilizó más de 130 millones de dólares, 60,4 de los cuales por conducto del Fondo Fiduciario 18/. Figuran más detalles al respecto en la primera parte del cuadro 5 del anexo I, cuyas cifras llegan hasta el 28 de diciembre de 1982.

90. A partir de 1978 la ONURS, además de desempeñar sus funciones de lucha contra la sequía, pudo desplegar una actividad intensa para la ejecución del segundo mandato. Ello le permitió identificar 258 proyectos que requerían una financiación de 710 millones de dólares, de los que 404 millones han sido ya prometidos por fuentes bilaterales y multilaterales. La ONURS movilizó directamente más de 56 millones de dólares, 33,2 millones de los cuales por conducto del Fondo Fiduciario (todas las cifras mencionadas en este párrafo llegan hasta el 28 de diciembre de 1982 (véase el cuadro 6 del anexo I).

91. En cualquier caso, esos fondos provienen en su mayor parte de un número reducido de países de Europa occidental. Por consiguiente, sería preciso que la ONURS intensificara sus esfuerzos dirigidos al resto de los países desarrollados de otros continentes y a los países en desarrollo posibles donantes a fin de lograr que se interesen más en la financiación de proyectos relacionados con la lucha contra la sequía y la desertificación.

92. Asimismo, la tarea, que ya realiza la ONURS en una escala todavía reducida, de hacer participar a posibles donantes en la etapa de identificación y formulación de los proyectos, no puede reportar más que beneficios. Ello permitiría acortar el

---

17/ Véanse los criterios establecidos por el grupo de expertos de alto nivel (DESCON 3/2) que han sido apoyados y elaborados por el CAC (UNEP/CG9/4/Add.1).

18/ A/37/209.

tiempo transcurrido entre la identificación de un proyecto y su financiación por el país o los países donantes. También evitaría la necesidad de actualizar, incluso de modificar, el documento de proyecto preparado cuando todavía no existía un posible donante para que respondiese a los criterios de este último.

93. La ONURS debería seguir recurriendo, siempre que fuera posible, a las reuniones con posibles donantes para examinar con ellos la posibilidad de asignar recursos a proyectos que todavía no hubiesen logrado financiación. Ello daría lugar a que se acortasen los plazos y a que se interesase probablemente más de un donante en cada uno de los proyectos examinados. Por lo demás, convendría que a la ONURS se le reconociera el derecho a ser invitada a participar, siempre que fuera posible, en las reuniones de las instituciones de los países donantes, como por ejemplo el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD) o bien a presentar propuestas de proyectos en el marco de su programa.

94. El Inspector tiene la impresión de que la ONURS goza de un apoyo considerable, tanto por parte de los países beneficiarios como de un gran número de países donantes; ello se desprende claramente de los contactos que ha establecido, así como de los resúmenes de los debates realizados en la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y los Consejos de Administración del PNUD y el PNUMA. En ese sentido, la ONURS podría desempeñar más eficazmente la función concreta que le corresponde si pudiese ser invitada a participar o a presentar propuestas en las reuniones de los organismos intergubernamentales de financiación del desarrollo.

95. La ONURS, siempre que fuera posible, debería seguir vinculando sistemáticamente a la tarea de obtener fondos a un representante calificado y autorizado del país solicitante y ponerlo en contacto con el posible o los posibles países donantes, lo que permitiría a las dos partes negociar directamente sobre el terreno las condiciones de ejecución, de forma que se acortaran los plazos para la obtención de fondos.

### D. Interés de los métodos utilizados por la ONURS para movilizar fondos

96. Los métodos innovadores introducidos por la ONURS para la cooperación técnica, en lo que respecta a la movilización de los recursos de financiación adicionales, parecen presentar un interés que sobrepasa el marco de su programa. Esas innovaciones podrían aplicarse también a otros sectores de las actividades económicas y sociales. En un momento en que los recursos para la cooperación técnica tradicional tienden a disminuir en términos reales, deberían tenerse en cuenta los principios y métodos aplicados por la ONURS para facilitar más la obtención de recursos que sirvan para compensar la disminución de los fondos asignados a la cooperación técnica. A ese respecto, resulta constructivo mencionar que el Secretario General, en su informe contenido en el documento A/37/296, de 30 de junio de 1982, sobre el Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Africa, del cual tomó nota el Consejo Económico y Social en su resolución 1982/54, de 29 de julio de 1982, indicó que "se puede concluir que las reuniones consultivas técnicas no constituyen la única forma de obtener financiación externa. La CEPA, la OUA y los organismos especializados de las Naciones Unidas y de la OUA podrían utilizar un enfoque complementario. En efecto, tras consultar a los diversos proveedores eventuales de fondos para los diversos proyectos concretos, dichos organismos

podrían ayudar a los países a formular y a presentar sus peticiones, e incluso podrían prestarles asistencia para las negociaciones ulteriores con miras a movilizar los créditos necesarios".

97. El CAC, en el marco de sus investigaciones encaminadas a mejorar la cooperación técnica, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, tal vez podría estudiar en qué medida serían aplicables a otras esferas de la cooperación técnica el método utilizado por la ONURS y el enfoque indicado por el Secretario General para movilizar la financiación del programa del Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Africa.

## V. EJECUCION, SUPERVISION, EVALUACION Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DE LOS PROYECTOS

98. Dado que el número de funcionarios de que dispone la ONURS en su sede y en su oficina regional es relativamente reducido, se apoya en los servicios técnicos del PNUD, el PNUMA, los organismos especializados y la red de representantes residentes del PNUD a fin de prestar todo el apoyo técnico necesario para la ejecución de los proyectos de lucha contra la sequía y la desertificación que se le encomiendan, así como para la supervisión de su ejecución, su evaluación y la realización de las actividades complementarias que sean necesarias. Ese apoyo es esencial por razones de eficacia y permite evitar las duplicaciones y mantener los efectivos de la ONURS a un nivel razonable.

### A. Ejecución de los proyectos y supervisión

99. La ejecución de los proyectos a los que presta asistencia la ONURS puede revestir formas diferentes, sobre todo en lo que respecta al órgano principal al que se encomienda esa tarea en el documento de proyecto. Ese órgano puede ser un organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas, la Oficina de Ejecución de Proyectos del PNUD (OEP) o un servicio gubernamental del país interesado.

100. Después de realizar una visita sobre el terreno, se tiene la impresión, por regla general, de que la ejecución por parte de los organismos especializados o de la OEP no plantea problemas especiales en lo que respecta a los proyectos de lucha contra la sequía y la desertificación que requieren soluciones concretas. Sin embargo, se ha comprobado en algunos países que existen excepciones claras a esa regla. En cuanto a la ejecución por parte de los gobiernos, ésta debería ser, en opinión de los propios gobiernos, más frecuente de lo que es en la actualidad. El Inspector insiste en la importancia que reviste la ejecución por parte de los gobiernos y recuerda al respecto el párrafo 66 supra.

101. En los párrafos que siguen se tratará esencialmente de los principales problemas con que tropiezan los gobiernos en la ejecución de los proyectos de lucha contra la desertificación y la sequía financiados total o parcialmente por la ONURS.

102. Algunos de los gobiernos visitados desearían, al parecer con razón, que, al igual de lo que ocurre con las actividades de repoblación forestal, se les confiara la mayor parte de los proyectos, en particular el relativo a la construcción de carreteras secundarias para poner fin al aislamiento de las zonas afectadas por la

sequía o la desertificación. En efecto, se trata de proyectos que requieren la movilización de personal más o menos calificado, a menudo disponible sobre el terreno, y para los que no hacen falta equipos muy complejos. Estos proyectos, y algunos otros que pertenecen a la misma categoría, son los que mejor se prestan a la participación de las poblaciones interesadas. En más de un caso, la ejecución por parte de los servicios gubernamentales, con la ayuda prácticamente exclusiva de las poblaciones locales - con la excepción de algunos expertos o consultores indispensables - ha dado lugar a ahorros sustanciales que han permitido sobrepasar los objetivos cuantitativos del proyecto; así ha ocurrido, por ejemplo, con la ejecución del proyecto relativo a las plantaciones de árboles productores de goma en el Sudán, en el que la participación de la población ha hecho aumentar en un 40% los resultados previstos inicialmente, sin un aumento correspondiente de los gastos.

103. Los servicios gubernamentales desearían que, en los casos en que la ejecución se confía a los gobiernos, aunque se encomiende a los organismos especializados y a la OEP la contratación de algunos expertos y la adquisición de determinados bienes de equipo, se les consultara más estrechamente y se les diera la posibilidad de hacerse oír con respecto a varios puntos importantes, tales como la necesidad de contratar expertos o consultores que tengan un conocimiento profundo del país y sus condiciones específicas, la adquisición de equipo local siempre que sea posible, la participación efectiva en la redacción de las condiciones, en el llamamiento a la licitación y en la selección del material o de las empresas y la organización de la formación necesaria para la ejecución y para la continuidad del proyecto. La ONURS debería seguir fomentando la formación sobre el terreno, en lo relativo a los problemas reales que afecten a un país determinado, en el país de que se trate o en los países vecinos, en lugar de fuera de la región.

104. La ONURS debería prestar asistencia a los países sudanosahelianos para que se adoptasen medidas en la etapa de redacción del documento de proyecto a fin de que los gobiernos no tuvieran que enfrentarse a los problemas enumerados en el párrafo anterior. La ONURS debería asimismo prestar atención suficiente a la cuestión de la diversidad de interlocutores con que los gobiernos deben tratar en relación con la ejecución de un proyecto, ya que al exigir cada uno de ellos formalidades y procedimientos diferentes se dificulta mucho la ejecución. Tanto en la etapa de elaboración del documento de proyecto como en la de su ejecución, la ONURS debería prestar asistencia a los gobiernos interesados, sobre todo, por conducto de su oficina regional, por razones de proximidad, a fin de armonizar los procedimientos y formalidades y facilitar la tarea de los gobiernos en esa esfera.

## B. Evaluación y actividades complementarias

105. En la mayor parte de los proyectos que dependen de la ONURS se prevé un examen tripartito, semejante, en general, en su procedimiento y consecuencias, a los exámenes tripartitos aplicados a otros proyectos comprendidos en el marco de las instrucciones del manual de políticas y procedimientos del PNUD. En general, el objetivo de esa clase de examen, ya se aplique a proyectos en curso o a punto de ser ejecutados, consiste en asegurar que la realización de las diferentes etapas del proyecto se ajuste a las previsiones y, llegado el caso, se adopten las medidas correctivas necesarias cada vez que los objetivos globales del proyecto sean objeto de revisión o reorientación. Un examen de esa clase sólo tiene un remoto parecido con una evaluación con la que se trataría de determinar los efectos del proyecto

sobre el medio físico y humano, juzgar en qué medida la ejecución del proyecto contribuye a realizar los objetivos a medio y largo plazo de lucha contra la desertificación y la sequía en particular y de desarrollo económico y social del país en general y, por último, adquirir experiencia para mejorar la formulación y la realización de los proyectos subsiguientes.

106. Sin que tenga que aumentar el costo de sus proyectos, incluidos los gastos de evaluación suplementarios que se deducirían de las sumas disponibles para la realización de sus proyectos, la ONURS debería estudiar la posibilidad de adoptar un procedimiento ligero y poco costoso para determinar sus efectos en el mismo marco del examen tripartito 19/. Para ello sería preciso determinar muy cuidadosamente desde el principio los objetivos que se han de lograr a corto, medio y largo plazo respecto de los proyectos importantes, así como prever, en la medida de lo posible, las consecuencias que va a tener el proyecto para la lucha contra la desertificación y la sequía en particular y el desarrollo del país en general, y luego, pedir a las partes interesadas que, cuando se efectúen los exámenes tripartitos, realicen un esfuerzo concreto por determinar en qué medida el proyecto ha contribuido a que se lograran esos objetivos, qué es preciso modificar y qué medidas se deben adoptar para lograrlos sin que para ello, claro está, sean necesarios más créditos de los disponibles.

107. La preparación de parámetros o porcentajes significativos en el marco de los informes financieros de ejecución de los proyectos proporcionaría un medio de apoyarse para la realización de los exámenes tripartitos en cifras que permitirían medir su eficacia. La ONURS debería tratar de introducir esas recomendaciones en los documentos de proyecto cada vez que lo juzgase posible y necesario.

108. Asimismo, la ONURS, tanto a nivel de la sede como de su oficina regional, debería estudiar la posibilidad de emprender de vez en cuando en el marco de sus actividades habituales un examen de la metodología, el procedimiento y los efectos de su programa de actividades. Un estudio comparativo de los proyectos similares entre sí que reciben asistencia de la ONURS, con la ayuda de datos estadísticos y estudios sobre el terreno realizados por los funcionarios de la ONURS con ocasión de sus misiones de programación, formulación y examen de la ejecución, permitiría determinar las contribuciones positivas de esos proyectos y localizar sus deficiencias a fin de poder corregirlas.

109. La ONURS debería estudiar la posibilidad de participar, en el marco de sus actividades y en colaboración con los organismos especializados o los departamentos interesados de las Naciones Unidas, en las evaluaciones temáticas de determinadas actividades de lucha contra la sequía y la desertificación, en especial a nivel de sectores prioritarios tales como las fuentes de energía nuevas o la aplicación de las investigaciones fundamentales, así como de determinados aspectos comunes a la mayor parte de los proyectos de lucha contra la sequía y la desertificación, tales como la formación, las actividades complementarias o la garantía contra los defectos graves de ejecución.

---

19/ Véase el informe de la Dependencia Común de Inspección, que figura en el documento JIU/REP/78/3, sobre el papel de los expertos en la cooperación para el desarrollo y, en particular, el párrafo 65 relativo al examen tripartito y el párrafo 66 relativo a la evaluación de los proyectos.

110. Pasando de la evaluación a las actividades complementarias, el Inspector ha señalado que, en algunos casos, los proyectos realizados mediante financiación exterior experimentan dificultades para seguir funcionando, ya sea por falta de capital de explotación o por falta de recursos humanos. La ONURS, como ya ha hecho respecto de algunos proyectos, debería seguir asegurándose, antes de recomendar la iniciación de nuevas actividades, de si conviene aconsejar la continuación de un proyecto similar anterior, examinar esa cuestión con el gobierno interesado y estudiar con él los métodos que permitan asegurar que, una vez concluida la financiación exterior de un proyecto, éste no se interrumpa por falta de medios. Por otra parte, la ONURS debería seguir recurriendo sistemáticamente a las estructuras nacionales para la realización de los proyectos, lo que permitiría a los países beneficiarios crear o fortalecer sus capacidades nacionales para la conservación de las obras realizadas o la ejecución ulterior de trabajos similares.

## VI. RELACIONES Y COORDINACION

111. En el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, la ONURS coopera con diversos organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, en particular, el PNUMA, la UNESCO, la FAO, la Oficina de Operaciones Especiales de Socorro de la FAO, la OIT, la OMM, la OMS, la ONUDI, la CEPA, el Banco Mundial, el UNICEF, la Universidad de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas 20/. La ONURS también trabaja en estrecha colaboración con la Dirección Regional de Africa y la Dirección Regional de los Estados Arabes del PNUD en todo lo que respecta a los programas y actividades de esas oficinas que se refieren a la lucha contra la sequía y la desertificación en los 19 países sudanosahelianos. También se mantienen contactos regulares entre la ONURS y otras secciones y servicios del PNUD por medio de mecanismos de coordinación.

### A. Relaciones

112. En respuesta al cuestionario mencionado en el párrafo 13 que la DCI envió a las distintas organizaciones de las Naciones Unidas y, más particularmente, a la pregunta relativa a las relaciones entre éstas y la ONURS, algunas formularon observaciones en lo que respecta a sus relaciones con la ONURS. La OMS sugiere que las actividades sanitarias se vinculen con los programas de la ONURS. En particular, el programa de la ONURS relativo a la ordenación de los recursos hídricos debería coordinarse con el de la OMS que se refiere a la promoción del medio ambiente y la salubridad. La Oficina Regional para Africa de la OMS y la Oficina Regional de la ONURS en Ouagadougou deben coordinar sus actividades a escala regional y examinar la posibilidad de elaborar, como sugiere la OMS, un plan de acción común OMS/ONURS, de conformidad con el objetivo de la "salud para todos en el año 2000", en los Estados afectados por la sequía y la desertificación.

---

20/ Para más detalles, véase A/37/209.

113. La FAO considera que sus relaciones con la ONURS pueden considerarse buenas y estrechas cuando se desarrollan en el marco de una actividad o un proyecto determinado. En particular, los proyectos de socorro de emergencia ONURS/FAO se ejecutaron de modo satisfactorio para todas las partes interesadas, en opinión de la FAO. La FAO también estima que las misiones de programación organizadas por la ONURS constituyen un excelente enfoque de los problemas relativos a la desertificación y que las relaciones que se establecen son en general de buena calidad, ya que permiten reunir informaciones muy útiles. Sin embargo, la FAO lamenta que en muchos casos sólo se haya solicitado su participación una vez que el proyecto se había formulado y examinado con el Gobierno. Si bien sigue estando a favor de la realización de actividades conjuntas con la ONURS, la FAO desearía que se definan claramente las funciones respectivas: la ONURS se ocuparía de despertar el interés de los gobiernos y movilizar los recursos y la FAO pondría a disposición de los países interesados su experiencia práctica y su capacidad técnica para la ejecución de actividades y proyectos convenidos de común acuerdo.

114. La UNESCO expresa la opinión de que las actividades de la ONURS relacionadas con la sequía y la desertificación tienen una repercusión muy positiva, ya que las actividades emprendidas se relacionan con los principales factores del desarrollo (estudios, planificación, capacitación, fortalecimiento de las infraestructuras, etc.) y señala que se ha establecido una cooperación particularmente estrecha entre la ONURS y la División de Ciencias Ecológicas de la UNESCO, que es la División que se ocupa más directamente de los problemas de la sequía y la desertificación. La UNESCO sugiere que la ONURS continúe buscando el apoyo financiero necesario para proyectos de carácter sectorial, pero que conceda más importancia a los proyectos experimentales integrados cuyos resultados podrían ayudar a definir mejor las estrategias de ordenación de tierras y de lucha contra la desertificación. Juntamente con esos proyectos experimentales, se deberían alentar las actividades de investigación, capacitación y demostración para favorecer el desarrollo autóctono y difundir y aplicar los resultados.

115. Por último, la Comisión Económica para Africa (CEPA) señala que, si bien en virtud de la resolución 32/197 aprobada por la Asamblea General le incumbe la función de coordinar las actividades de las Naciones Unidas a nivel regional, sus contactos con la ONURS y el CILSS siguen siendo limitados. En relación con los proyectos futuros, la CEPA señala que a fines de 1982 se realizará un seminario conjunto ONURS/CEPA y se han incluido dos estudios conjuntos en el programa para el período 1982-1983. Uno de ellos tratará los problemas de la desaparicipon de los bosques, la degradación de los suelos como consecuencia de la presión demográfica y de la utilización de la madera para las necesidades domésticas y el otro se referirá a la exploración de los recursos de aguas subterráneas. Sin embargo, la CEPA está decidida a apoyar cualquier gestión encaminada al fortalecimiento de su cooperación con la ONURS.

116. A nivel regional, el CILSS es el principal colaborador de la ONURS. Si bien hay una estrecha colaboración con la ONURS a nivel del Consejo de Ministros y de la Conferencia de Jefes de Estado de los países del CILSS, las relaciones de trabajo con la secretaría del CILSS requieren un enfoque dinámico que permita realizar, en función de las necesidades, un examen regular de los programas y las actividades comunes de los dos organismos y establecer una colaboración efectiva sobre el terreno.

117. A este respecto, los encuentros periódicos entre los responsables de los dos organismos que se recomendaron en las conclusiones del documento conjunto elaborado en Dakar en 1979, podrían constituir el marco adecuado para fortalecer los vínculos de colaboración. Asimismo, podría aprovecharse la existencia de la Oficina Regional de la ONURS en Ouagadougou para fortalecer los contactos y la cooperación entre los dos organismos, facilitar la armonización de sus métodos de identificación y planificación de proyectos y favorecer una conjunción de los esfuerzos de movilización de recursos. Además, esa armonización evitaría ciertas dificultades que están relacionadas con las contradicciones entre las prioridades regionales y las prioridades nacionales.

118. La ONURS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben alentar a los Estados de la región sudanosaheliana a que ejecuten por sí mismos los proyectos para combatir la sequía y la desertificación, sea en forma directa o, cuando sea posible, recurriendo a la experiencia de los países de la región o de otros países en desarrollo, a fin de lograr una mayor participación de los gobiernos y las poblaciones locales, lo que favorecería el fortalecimiento de la cooperación técnica entre los países en desarrollo y daría una base mejor a sus organismos interestatales.

119. En caso de que se concrete la idea de convertir al CILSS en órgano de ejecución (Consejo de Ministros del CILSS, celebrado en Praia en 1981), se deberán estudiar nuevas modalidades de cooperación entre el CILSS y la ONURS.

120. La ONURS mantiene relaciones constantes con los organismos regionales, que expresan su satisfacción por la asistencia de la ONURS, en particular, el Instituto del Sahel, el Centro AGRHYMET y la Autoridad del LIPTAKO-GOURMA. Sin embargo, la CEAO desearía que sus relaciones con la ONURS, que hasta ahora se han limitado a encuentros e intercambios de información, se pudieran desarrollar más para llegar a actividades concretas de colaboración, mediante el envío de misiones conjuntas de movilización de recursos y la financiación conjunta de proyectos en países y sectores de interés común. En ese marco, la CEAO desea que la ONURS participe activamente en su proyecto relativo a las fuentes de energía renovables con el que se espera lograr una disminución del consumo de leña en la región sudanosaheliana.

## B. Coordinación

121. De conformidad con la recomendación 27 del Plan de Acción para combatir la desertificación y la resolución 32/172 de la Asamblea General, de fecha 19 de diciembre de 1977, relativa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación, se ha creado un grupo de trabajo interinstitucional sobre la desertificación que está encargado de coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas que se refieren a la ejecución del Plan de Acción. Desde 1978 ese grupo de trabajo se reúne regularmente dos veces por año en Ginebra. Sus actividades aún se hallan en la etapa inicial: preparación de un compendio de las actividades del sistema de las Naciones Unidas que se relacionan con la aplicación del Plan de Acción para combatir la desertificación, elaboración de un cuestionario que permita obtener información comparable de todo el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a las actividades que realizan en el marco del Plan de Acción. La ONURS forma parte de ese grupo.

122. A fin de facilitar la coordinación a nivel del sistema de las Naciones Unidas, del 30 de mayo al 1° de junio de 1979 la ONURS organizó en Dakar una reunión de los representantes residentes del PNUD en los países de la región, así como de los representantes de otros organismos interesados de las Naciones Unidas y de los organismos regionales. En las conclusiones de esa reunión se reconoció la necesidad de lograr una planificación y coordinación nacional sistemática y una cooperación regional con métodos innovadores. Además, la ONURS debe mantener regularmente informados de sus actividades a los representantes residentes, a fin de que puedan asignar efectivamente la prioridad prevista a las actividades para combatir la sequía y la desertificación, tanto en el marco de sus relaciones ordinarias con los gobiernos como en la preparación de los programas de asistencia.

123. Asimismo, la ONURS organizó seminarios nacionales en dos países (Kenya y Mauritania) para facilitar la creación de un plan nacional de acción para combatir la desertificación. Esa experiencia resultó muy útil. Sería conveniente que se organizara un seminario regional sobre los temas siguientes: planificación, ejecución por los gobiernos y la población, normas de ejecución y verificación de proyectos. Algunos de los países visitados insistieron en la importancia de esa iniciativa, que permitiría realizar intercambios de información y experiencia, y favorecería la adopción de normas comunes de planificación, coordinación y ejecución de proyectos.

124. Con motivo de ese seminario se podrían examinar más detalladamente las normas institucionales y precisar las normas de funcionamiento de los comités nacionales de coordinación, así como la naturaleza de la asistencia que la ONURS podría aportar en esa esfera. Esas normas se refieren a la coordinación de los proyectos, entre los proyectos y entre diversos departamentos ministeriales de modo que la ONURS tenga un sólo interlocutor nacional, así como a la coordinación con los demás organismos regionales e internacionales y los donantes. Es indispensable que se logre esa coordinación a nivel nacional ya que permite asegurar la continuidad del programa y la coherencia en materia de selección de las prioridades, al mismo tiempo que todos los participantes ganarían un tiempo considerable.

125. Se debe evitar todo lo que pueda dar carácter burocrático al comité nacional de coordinación propuesto. Su función se limitaría a reunir, analizar y distribuir las informaciones y a contribuir a que todos los funcionarios interesados del Estado tomen decisiones comunes. Por ello, la responsabilidad de la ejecución, la verificación y la evaluación de los proyectos debe corresponder, como sucede en el Sudán y en Kenya, a los servicios técnicos gubernamentales interesados y no a ese comité. La ONURS debe considerar la posibilidad de conceder apoyo en materia de recursos humanos y financieros para la iniciación de las actividades de esos comités nacionales de coordinación.

126. Sobre la base de las observaciones que figuran en el párrafo 124 supra, el Inspector considera que el seminario sugerido podría dar lugar a una reunión de los organismos especializados con los servicios nacionales, las organizaciones regionales y las entidades de financiación, para encontrar soluciones a las deficiencias señaladas, en particular, en los párrafos 59 a 68 y 105 a 110 supra. El proyecto de programa de los seminarios podría ser preparado por la ONURS en consulta con los Estados y los organismos especializados y ser presentado al grupo de trabajo interinstitucional mencionado en el párrafo 121. Un grupo

interinstitucional coordinado por la ONURS e integrado por las personalidades más competentes en esa materia debería elaborar por anticipado un documento en el que se esbozaría una estrategia para combatir la sequía y la desertificación en Africa, teniendo en cuenta las recomendaciones del Plan de Acción para combatir la desertificación. Ese documento facilitaría las deliberaciones del seminario y, además de favorecer los intercambio de experiencia entre los participantes, permitiría formular una estrategia clara que tenga en cuenta, desde luego, las características de las zonas geográficas, los países y los diversos microclimas.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

127. Los países sudanosahelianos se hallan muy afectados por los daños que produce la desertificación evolutiva. Esos daños son aún más graves y sus efectos más dramáticos para la población de algunos de esos países (los países miembros del CILSS) asolados por una sequía persistente y tenaz, que tiende a ser estructural. Para combatir la sequía y la desertificación, todos esos países desarrollan esfuerzos intensos y tratan de movilizar la asistencia internacional bilateral y multilateral. En ese marco, la ONURS aporta una contribución valiosa para los países interesados en varios niveles: identificación y formulación de proyectos, asistencia para la ejecución de proyectos, asistencia para la formulación de una estrategia para combatir la sequía y la desertificación en la región. La visita realizada por el Inspector a diversos países de la región sudanosaheliana le ha permitido medir cabalmente la utilidad de las actividades de la ONURS y el interés que esos países atribuyen a la intensificación y ampliación de sus actividades que, en conjunto, consideran positivas, eficaces y rápidas. Como consecuencia de las conversaciones con los gobiernos interesados y con representantes residentes del PNUD, las visitas de determinados proyectos, el análisis pertinente de las respuestas al cuestionario antes mencionado y varias sesiones de trabajo con los funcionarios responsables de la ONURS, el Inspector elaboró varias recomendaciones con el objeto de dar una eficacia aún mayor a las actividades de la ONURS a fin de responder plenamente a las necesidades urgentes e inmensas de los países sudanosahelianos (párrafos 1 a 16).

### A. Mandatos y organización de la ONURS

128. Al principio, la ONURS sólo abarcaba los ocho países miembros del CILSS y su función consistía en coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas a mediano y largo plazo para la rehabilitación y el desarrollo de las economías de esos países gravemente afectadas por la sequía. Desde el mes de diciembre de 1978 y como consecuencia de la adopción del Plan de Acción para combatir la desertificación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación, se encomendó a la ONURS la ejecución de ese Plan en los ocho países del CILSS y en otros 11 países sudanosahelianos. Las actividades de la ONURS comprenden desde la identificación a la verificación de la ejecución de los proyectos nacionales y regionales, pasando por la formulación, la evaluación y la búsqueda de recursos financieros adicionales bilaterales o multilaterales, sea por medio del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Actividades en la Región Sudanosaheliana o por medio de contribuciones destinadas a los proyectos. En lo que se refiere a la ejecución del segundo mandato relativo a la lucha contra la desertificación, la ONURS actúa en nombre del PNUMA en el marco de una empresa conjunta PNUD/PNUMA. Si

bien la zona geográfica que abarca la ONURS es amplia y se extiende desde el Africa occidental al Africa oriental y si bien su tarea es compleja y se refiere a los múltiples problemas que crea la sequía y la desertificación, su estructura sigue siendo reducida: 11 funcionarios del cuadro orgánico y 21 funcionarios de servicios generales en Nueva York y 6 y 16 funcionarios respectivamente de cada una de esas categorías en la Oficina Regional de la ONURS en Ouagadougou (párrafos 17 a 46).

Recomendación No. 1

129. Después de examinar detenidamente los mandatos de la ONURS, el Inspector llegó a la conclusión de que, si bien las actividades debían desarrollarse en el marco de una acción global e integrada tendiente a combatir los efectos a mediano y largo plazo de la sequía y la desertificación, cuyos daños se conjugan y se agravan mutuamente, la ONURS debe continuar realizando enérgicamente sus actividades concretas de lucha contra la sequía cuyas consecuencias aún son graves para varios países sudanosahelianos y pueden agravar considerablemente el proceso de desertificación si no se combaten rigurosamente.

Recomendación No. 2

130. El Inspector recomienda que, si no se modifica el mandato de la ONURS y su zona geográfica de competencia, la dotación de personal no supere el número relativamente limitado que ha alcanzado actualmente, para mantener las ventajas de una estructura ligera y operacional . En cambio, habría que fortalecer la Oficina Regional de Ouagadougou y diversificar las especialidades de los funcionarios del cuadro orgánico asignados a esa Oficina, para que éstos puedan atender en la mayor medida posible las diversas esferas de acción que requieren los países sudanosahelianos y para que se pueda evitar en todo lo posible, la contratación de servicios de consultores para la identificación, la formulación y la verificación de la ejecución de los proyectos, así como para la organización de seminarios y la asistencia para el fortalecimiento de los servicios nacionales.

B. Planificación, programación, identificación y formulación de proyectos

131. Hasta ahora, la ONURS ha prestado asistencia a los países miembros del CILSS para la ejecución de 119 proyectos (91 proyectos nacionales y 28 regionales) en el marco de su primer mandato de 236 proyectos (219 proyectos nacionales y 17 regionales) en los 19 países, en cumplimiento del Plan de Acción para combatir la desertificación (segundo mandato). Muchos proyectos, que se ejecutan en cumplimiento de recomendaciones del CILSS o como consecuencia de misiones interinstitucionales de programación, fueron identificados o formulados y, en algunos casos, ejecutados o iniciados con asistencia de la ONURS (párrafos 47 a 69).

Recomendación No. 3

132. Si bien reconoce la calidad y los resultados de los esfuerzos desarrollados por la ONURS en la esfera de la planificación, la programación, la identificación y la formulación de proyectos, el Inspector recomienda que la planificación y la programación de proyectos para combatir la sequía y la desertificación que efectúe la ONURS a solicitud de los gobiernos se vinculen estrechamente a la planificación

económica y social en los casos en que se aplica esa planificación. Ello permitiría asegurar que la prioridad concedida a esos proyectos, así como los criterios de selección estén de acuerdo con las prioridades y los criterios establecidos en virtud del plan de desarrollo económico y social nacional, en el marco de los sectores y subsectores pertinentes. Para facilitar esa planificación a nivel nacional, la ONURS debe alentar la formulación de una estrategia global para combatir la sequía y la desertificación en Africa, coordinando la acción de u grupo interinstitucional integrado por las personalidades más competentes en esa materia que elaboraría un documento que se examinaría en el marco de un seminario regional organizado por la ONURS y que contaría con la participación de los servicios técnicos nacionales, las organizaciones regionales, las organizaciones y organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas y las entidades de financiación.

C. Búsqueda de recursos financieros

133. Los fondos movilizados para la financiación de proyectos que reciben asistencia de la ONURS han pasado de 152 millones de dólares en 1975 a 835,6 millones de dólares al 28 de diciembre de 1982 (431,3 millones en relación con el primer mandato y 404,3 millones de dólares para el segundo mandato); esos fondos proceden de los siguientes medios:

a) De la financiación bilateral, multilateral o multibilateral directa, incluso por medio del DESCON (584,1 millones de dólares);

b) Del Fondo Fiduciario (93,6 millones de dólares);

c) De recursos financieros movilizados directamente por la ONURS y que no se ingresan en el Fondo Fiduciario (92,7 millones de dólares);

d) De fuentes de financiación nacionales (65,2 millones de dólares).

Esos importes significativos muestran claramente la eficacia de los métodos de la ONURS en materia de movilización de recursos financieros para combatir la sequía y la desertificación. Sin embargo, el Inspector llegó a la conclusión de que es posible perfeccionar los procedimientos de movilización de recursos para incrementar notablemente las sumas que, con arreglo a los cálculos de los países beneficiarios y las organizaciones interesadas, siguen estando muy por debajo de las necesidades reales (párrafos 70 a 97).

Recomendación No. 4

134. El Inspector recomienda varias medidas que se describen detalladamente en el informe. En una primera etapa, el Inspector estima que la ONURS debe concentrar sus esfuerzos en las esferas siguientes:

a) Para la parte de la financiación que se asigna a un proyecto concreto, se debe asociar más estrechamente a los posibles donantes a la identificación de proyectos, incluso la elaboración de los documentos de proyecto, para impulsarlos hacerse cargo de la financiación y evitar la necesidad de actualizar o aclarar los documentos de proyecto a petición de distintos donantes posibles;

b) Además, el Inspector recomienda que la ONURS trate de que los donantes acepten el principio de que se reserve aunque sólo sea una pequeña parte de su contribución para las actividades de la ONURS mencionadas en el párrafo 80; de este modo, se daría un margen mayor de flexibilidad y adaptación a la ONURS.

D. Ejecución, verificación, y evaluación de proyectos, y aplicación de medidas complementarias

135. Como el número de funcionàrios en la sede y la Oficina Regional de la ONURS es razonable, ésta recurre a los servicios técnicos del PNUD, el PNUMA, los organismos especializados y la red de representantes residentes del PNUD para prestar todo el apoyo técnico necesario a la ejecución de los proyectos para combatir la sequía y la desertificación que le son encomendados, así como para la verificación de la ejecución, su evaluación y las medidas complementarias, según proceda. Si bien reconoce las ventajas de esa distribución de las tareas, en particular para mantener en un nivel reducido la dotación de personal de la ONURS y evitar una duplicación de competencias, el Inspector recomienda diversos mejoramientos (párrafos 98 a 110).

Recomendación 5

136. La ejecución de proyectos debe confiarse con más frecuencia a los gobiernos interesados, sea en forma directa o con asistencia de los organismos especializados bajo la supervisión de la ONURS y de los organismos de financiación. La población interesada también debe estar estrechamente vinculada a la ejecución cada vez que ello sea posible. La capacitación práctica o la capacitación en los países interesados, sobre la base de una cooperación regional y en las condiciones existentes en la región, debe tener precedencia sobre la formación fuera de la región. Se debe considerar la posibilidad de dedicar un esfuerzo, aunque sea limitado y sin apartar a la ONURS de sus tareas urgentes, a una evaluación espaciada pero detenida de las repercusiones de sus actividades para situar mejor su acción respecto de las necesidades y las prioridades de la región. Se podrían efectuar intercambios de experiencia en esas esferas o sobre otros temas por medio de seminarios regionales como los que se describen detalladamente en los párrafos 124 a 126.

E. Relaciones y coordinación

137. En el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, la ONURS opera con diversos órganos de la Secretaría de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. La ONURS también trabaja en estrecha colaboración con las direcciones regionales pertinentes del PNUD. Se mantienen contactos regulares entre la ONURS y otros servicios y secciones del PNUD, por medio de mecanismos de coordinación (párrafos 111 a 126).

Recomendación No. 6

138. Como consecuencia de las visitas sobre el terreno y de las conversaciones detalladas con los servicios gubernamentales, los representantes residentes/coordinadores del PNUD, así como con las organizaciones intergubernamentales regionales, en particular, la CEPA, la CEAO y el CILSS, el Inspector recomienda que la ONURS preste constante atención al fortalecimiento de su colaboración con estas

últimas para alcanzar el nivel de las excelentes relaciones que mantiene con los gobiernos de los 19 países. La ONURS debería conceder gran prioridad a la asistencia que presta a esos gobiernos para crear, a su petición, comités nacionales de coordinación de las actividades para combatir la sequía y la desertificación. Esos comités deben tener estructuras ligeras, contar con poco personal y no pueden reemplazar ni duplicar la labor de los servicios gubernamentales, ya que su papel se debe limitar a establecer la coordinación. No obstante, esos comités deben estar presididos por el servicio nacional indicado para que tengan la eficacia requerida en su papel de coordinación. Ese servicio nacional debe tener suficiente autoridad para asegurar la coordinación deseada.

### F. Interés de los métodos utilizados por la ONURS para la movilización de recursos

139. En los párrafos 96 y 97 el Inspector señaló el interés que presentan los métodos utilizados por la ONURS para movilizar recursos y, a ese respecto, citó el informe del Secretario General (A/37/296 de 30 de junio de 1982) sobre el Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Africa, en el que se sugiere que para financiar ese programa se utilice una modalidad nueva muy similar al método aplicado por la ONURS.

Recomendación No. 7

140. En un momento en que los recursos para la cooperación técnica tienden a reducirse en términos reales, el Secretario General podría encomendar al CAC, que, en el marco de las investigaciones que realiza para mejorar la cooperación técnica desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, examinara en qué medida el método aplicado por la ONURS y la nueva modalidad sugerida más arriba (párrafo 96) por el propio Secretario General podrían aplicarse a otras esferas de cooperación técnica a fin de facilitar la movilización de recursos.

Anexo I

Cuadro 5

PROGRAMA DE RFHABILITACION A MEDIANO Y LARGO PLAZO

(Primer mandato)

Cifras en millones de dólares FE.UU

28 de diciembre de 1982

| | A | B | C | D | E | | F | G | H |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Fondos movilizados por la ONURS | | | | |
| | Número de proyectos | G + H Costo total | Financiación disponible | Contribución del Gobierno | Fondo Fiduciario | Financiación no ingresada en el Fondo Fiduciario | Financiación bilateral | C+D+E+F Financiación total disponible | Financiación buscada |
| Cabo Verde | 13 | 14,8 | - | 0,5 | 0,8 | 1,1 | 3,5 | 5,9 | 8,9 |
| Chad | 10 | 42,3 | - | 0,3 | 7,3 | 9,3 | - | 16,9 | 25,4 |
| Gambia | 9 | 21,5 | 3,5 | 0,5 | 6,5 | 2,0 | 2,5 | 15,0 | 6,5 |
| Malí | 14 | 89,2 | 13,4 | 0,9 | 19,7 | 10,1 | 29,4 | 73,5 | 15,7 |
| Mauritania | 15 | 65,7 | 3,2 | 1,2 | 3,7 | 25,3 | - | 33,4 | 32,3 |
| Níger | 13 | 115,1 | 14,8 | 13,2 | 7,1 | 9,2 | 35,8 | 80,2 | 34,9 |
| Senegal | 13 | 78,4 | - | 4,6 | 7,5 | 1,4 | 21,7 | 35,1 | 43,3 |
| Alto Volta | 10 | 38,3 | 12,2 | 3,7 | 3,8 | 10,9 | - | 30,6 | 7,7 |
| Proyectos nacionales | 97 | 465,3 | 47,1 | 24,9 | 56,4 | 69,3 | 92,9 | 290,6 | 174,7 |
| Proyectos regionales | 32 | 235,5 | - | 6,2 | 4,0 | 0,3 | 130,2 | 140,7 | 94,8 |
| Total, primer mandato | 129 | 700,8 | 47,1 | 31,1 | 60,4 | 69,6 | 223,1 | 431,3 | 269,5 |

Fuente: Estadísticas de la ONURS.

/...

Cuadro 6

EJECUCION DEL PLAN DE ACCION PARA COMBATIR LA DESERTIFICACION EN LA REGION SUDANOSAHELIANA

(Segundo mandato)

| | A | B | C | D | E | | F | G | H |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Fondos movilizados por la ONURS | | | | |
| | Número de proyectos | G + H Costo total | Financiación disponible | Contribución del Gobierno | Fondo Fiduciario | Financiación no ingresada en el Fondo Fiduciario | Financiación bilateral | C+D+E+F Financiación total disponible | Financiación buscada |
| Benin | 14 | 15,2 | - | 3,4 | 1,3 | - | - | 4,7 | 10,5 |
| Cabo Verde | 6 | 29,4 | 7,5 | 0,3 | 2,8 | 1,3 | 2,0 | 13,9 | 15,5 |
| Chad | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Djibouti | 9 | 5,6 | - | - | 0,2 | - | - | 0,2 | 5,4 |
| Etiopía | 8 | 78,8 | 63,3 | 2,0 | 8,7 | 1,9 | 2,4 | 78,3 | 0,5 |
| Gambia | 16 | 6,1 | - | 0,5 | 1,9 | - | - | 2,4 | 3,7 |
| Guinea | 12 | 10,7 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | - | - | 0,7 | 10,0 |
| Guinea-Bissau | 8 | 9,6 | - | 0,5 | 0,1 | - | 1,2 | 1,8 | 7,8 |
| Kenya | 8 | 182,9 | 167,8 | - | 0,1 | - | - | 167,9 | 15,0 |
| Malí | 13 | 44,8 | 9,8 | 0,8 | 0,9 | 0,2 | 1,6 | 13,3 | 31,5 |
| Mauritania | 18 | 35,0 | 7,1 | 0,4 | 3,4 | 5,4 | - | 16,3 | 18,7 |
| Níger | 22 | 23,1 | 0,4 | 1,2 | 2,4 | - | 0,2 | 4,2 | 18,9 |
| Nigeria | 5 | 8,9 | 3,7 | - | - | - | - | 3,7 | 5,2 |
| Senegal | 26 | 99,1 | 6,7 | 1,1 | 2,0 | 10,7 | 2,4 | 22,9 | 76,2 |
| Somalia | 17 | 49,7 | 21,6 | 4,8 | 1,8 | - | 3,8 | 32,0 | 17,7 |
| Sudán | 16 | 39,7 | - | 11,5 | 2,8 | - | - | 14,3 | 25,4 |
| Uganda | 15 | 14,0 | - | 0,5 | - | - | - | 0,5 | 13,5 |
| República Unida del Camerún | 7 | 11,7 | - | 2,4 | 0,1 | - | - | 2,5 | 9,2 |
| Alto Volta | 17 | 38,2 | 11,2 | 3,9 | 2,7 | 0,3 | - | 18,1 | 20,1 |
| Proyectos nacionales | 238 | 702,5 | 299,6 | 33,4 | 31,3 | 19,8 | 13,6 | 397,7 | 304,8 |
| Proyectos regionales | 20 | 7,7 | - | 0,7 | 1,9 | 3,3 | 0,7 | 6,6 | 1,1 |
| Total, segundo mandato | 258 | 710,2 | 299,6 | 34,1 | 33,2 | 23,1 | 14,3 | 404,3 | 305,9 |
| Total, primer mandato | 129 | 700,8 | 47,1 | 31,1 | 60,4 | 69,6 | 223,1 | 431,3 | 269,5 |
| Total general, primer y segundo mandato | 387 | 1 411,0 | 346,7 | 65,2 | 93,6 | 92,7 | 237,4 | 835,6 | 575,4 |